



DIPLOMACIA *PARLAMENTARIA*

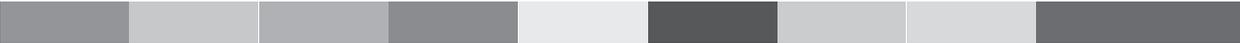
Mauricio Javier Burgos Quezada
José Luis Riffo Muñoz
(Editores)

SENADO DE CHILE
Valparaíso, 2014

ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i>	05
<i>Presentación</i>	05
<i>Glosario</i>	05
<i>Introducción</i>	05
<i>La Diplomacia Parlamentaria y el rol de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana</i> Jorge Pizarro Soto	05
<i>La Diplomacia Parlamentaria chilena: marco de referencia global y su acción en el Asia Pacífico.</i> Cristián Toloza Castillo y Edmundo Serani Pradenas	05
<i>La Cámara de Diputados de Chile y el Laudo Arbitral de 1902: de la Solución Patagónica a la Cuestión Antártica.</i> Mauricio Jara Fernández	69
<i>Una aproximación a la diplomacia parlamentaria, la integración latinoamericana y caribeña y la vinculación entre CELAC y el PARLATINO.</i> Raúl Allard Neumann	05
<i>UIP y Diplomacia Parlamentaria.</i> Juan Antonio Coloma Correa	05
<i>Las Tendencias de la Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República de Chile (2007-2012).</i> Mauricio Burgos Quezada	05
<i>Presidentes de la Comisión de Relaciones Exteriores (1990-2013)</i>	05

AGRADECIMIENTOS



El libro “Diplomacia Parlamentaria” es un proyecto que pretende plasmar el trabajo del Congreso Nacional, como un actor coadyuvante de la política exterior conducida por el Presidente de la República. En ese plano, destacamos el compromiso del Senado de la República de Chile, dirigido por el Honorable Senador, don Jorge Pizarro Soto.

Además, reconocemos el apoyo del Secretario General del Senado, don Mario Labbé Araneda, y del Secretario Jefe de Comisiones, don Julio Cámara Oyarzo.

Se debe precisar que la presente publicación también contó con la colaboración de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, específicamente, de los siguientes profesionales: don Marcelo Rojas, don Juan Osses y doña Paula Sagredo. También es importante considerar que esta iniciativa es producto de un trabajo de coordinación con el Departamento de Ceremonial, Protocolo y Relaciones Públicas del Senado, liderado por don Guillermo Miranda Gálvez.

En la misma línea, creemos que es fundamental mencionar la contribución de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, el Centro de Estudios Hemisféricos y Polares de la Fundación Valle Hermoso, la Biblioteca del Congreso Nacional e importantes académicos, especializados en el área de estudio.

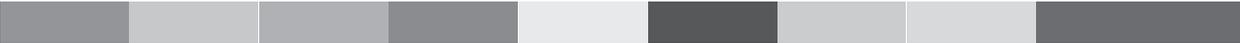
También, queremos valorar el afectuoso apoyo del equipo de la Presidencia del Senado, en especial, de don Nicolás Farrán y don Alejandro Carballal.

Y agradecer a nuestras familias, que apreciaron día a día, las extensas jornadas de coordinación, producción, edición y redacción para llegar a buen puerto.

Orgullosos de poder contribuir con el desafío permanente de insertar a Chile y su Congreso Nacional, con un protagonismo creciente, en el sistema internacional.

*Mauricio Burgos Q.
José Luis Riffo M.*

PRESENTACIÓN



Este proyecto es una iniciativa del Senado de la República de Chile, presidido por el senador Jorge Pizarro. Tiene como propósito fundamental destacar el rol del Congreso Nacional en el desarrollo de la Diplomacia Parlamentaria, como una herramienta que colabora directamente con el Poder Ejecutivo, en el desarrollo de la Política Exterior del país.

Desde 1990 a la fecha, la dimensión diplomática o internacional del trabajo del Poder Legislativo se ha ido ampliando y perfeccionando en forma progresiva, sin embargo, todavía no existe registro bibliográfico suficiente que permita dar cuenta en forma sustancial de su aporte en el sistema internacional, el cual evoluciona en forma constante.

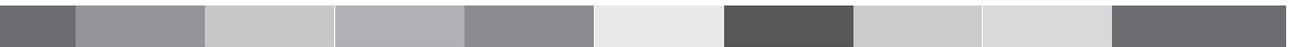
El estudio de las Relaciones Internacionales es un gran desafío que requiere dedicación y voluntad, con el propósito de actualizar en forma permanente el conocimiento de una disciplina de investigación que ha demostrado ser de gran importancia para la humanidad. La Política Exterior y la Diplomacia Parlamentaria son entendidas como parte de un proceso dinámico en el que se ven involucrados diversos actores, generando múltiples fórmulas de interdependencia en torno a un área donde existe homogeneidad metodológica.

La presente publicación intenta ser un aporte en el estudio de la Diplomacia Parlamentaria, principalmente desde la

óptica del Senado de la República, aunque se comprende también a la Cámara de Diputados como agente cada vez más relevante en este ámbito.

Entendida como un camino paralelo a la diplomacia tradicional, pero con un mismo fin, la Diplomacia Parlamentaria ha generado nuevos espacios de diálogo frente a los requerimientos de un mundo globalizado, aunque en el caso chileno aún no se haya empleado lo suficiente como para establecerse en una base sólida de solución a los problemas internacionales que afecten a Chile y su entorno.

Por otro lado, tras una exhaustiva revisión de la bibliografía especializada, es posible constatar la reducida gama de estudios sobre el desempeño del Poder Legislativo en esta materia y menos del periodo histórico reciente. Desde el mismo Congreso Nacional apenas se puede mencionar desde 1990 a la fecha, los significativos aportes de Federico Vallejos en la Cámara de Diputados y de los investigadores de la Biblioteca del Congreso Nacional, Rodrigo Obrador y Edmundo Serani. Y desde el mundo de la academia y los centros de estudio, la Diplomacia Parlamentaria ha sido abordada en forma destacada por investigadores como Claudio Troncoso, Gilberto Aranda, Jorge Riquelme, Olivia Cook y Patricio Valdivieso. Asimismo, en la investigación de la Política Exterior de Chile se valora la contribución de Manfred Wilhelmy y Alberto Van Klaveren, estableciendo



los fundamentos del estudio neo-contemporáneo de las Relaciones Exteriores de Chile.

En la actualidad, la Diplomacia Parlamentaria se ha convertido en una interesante problemática de investigación, en el marco de su rol cada vez más complementario o colaborativo para el desarrollo de la Política Exterior de los países. Por lo mismo, la presente publicación aspira a potenciar el diálogo y el debate en torno al papel que cumple o debería cumplir en el contexto de las Relaciones Internacionales, revisando tendencias y consolidando una historia que, al parecer, recién comienza a escribirse.

GLOSARIO

APPF (FPAP): *Foro Parlamentario Asia-Pacífico*

ASEAN: *Asociación de Naciones del Sudeste Asiático*

CELAC: *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*

EUROLAT: *Asamblea Parlamentaria Europa América Latina*

FIPA: *Foro Interparlamentario de las Américas*

DD.HH.: *Derechos Humanos*

PARLACEN: *Parlamento Centroamericano*

PARLAMERICAS: *Ex Foro Interparlamentario de las Américas*

PARLANDINO: *Parlamento Andino*

PARLATINO: *Parlamento Latinoamericano*

PARLASUR: *Parlamento del Mercosur*

P.E.: *Política Exterior*

RR.II.: *Relaciones Internacionales*

RR.EE.: *Relaciones Exteriores*

UIP: *Unión Interparlamentaria Mundial*

UPLA: *Unión de Parlamentos Latinoamericanos*



INTRODUCCIÓN





1

PRESIDENCIALISMO CHILENO *EN LAS RELACIONES EXTERIORES*

Desde el regreso de la democracia a Chile, en 1990, la Política Exterior de nuestro país se ha orientado hacia la plena inserción internacional, en el marco de un modelo de desarrollo basado en la apertura económica y comercial, que va relacionado en forma congruente con el principio del regionalismo abierto, la interdependencia en el sistema internacional, los efectos de la globalización y el reforzamiento del Estado, y en especial, el Poder Ejecutivo con un papel preponderante.

Este sistema predominantemente presidencialista tuvo su origen en los Estados Unidos de América y su Constitución del 17 de septiembre de 1787, la que posteriormente fue adoptada con las modificaciones del caso, por la mayoría de los países de América Latina y que posee entre sus principios fundamentales, la separación de poderes del Estado; la elección del Presidente a través del sufragio universal; el nombramiento y la remoción de los ministros por parte de aquél, sin ser estos últimos responsables políticamente ante el Parlamento (OBRADOR y SERANI, 2009).

Cabe mencionar que en el caso chileno, que la Constitución de 1980 y sus sucesivas reformas, como la del año 2005, no restringieron el papel central del Jefe de Estado en materias internacionales. Es más, a las importantes facultades asignadas al Presidente de la República y la Cancillería, se suma una

burocracia gubernamental experta o incumbente en materias significativas como Hacienda, Defensa o Agricultura, transformándose en algunos casos en un nuevo y poderoso brazo del Poder Ejecutivo en la planificación, la formulación o la ejecución de la Política Exterior. Por tanto, la agenda internacional es liderada por el Ejecutivo, sin gran intervención de otros actores (VALDIVIESO, 2007).

En la misma línea, existen relevantes facultades del Ejecutivo como legislador que han sido diferenciadas en la literatura entre poderes reactivos, vale decir, competencias que defienden el equilibrio frente a las decisiones e iniciativas del Parlamento (como es el caso de Chile), y los poderes proactivos, donde el Ejecutivo posee una influencia total (ARANDA y RIQUELME, 2011), condicionando al Parlamento.

Ahora bien, en las últimas cinco administraciones la Política Exterior chilena ha respondido a una estrategia basada principalmente en el fortalecimiento de la democracia y en el respeto de los Derechos Humanos, mientras que en el terreno económico apunta preferentemente a la expansión del comercio exterior chileno, camino al que se han sumado todos los actores, tanto estatales como no estatales, lo que ha significado conceder un relevante énfasis a los procesos de integración economía regional.

Decisiones donde evidentemente ha sido crucial el rol del Jefe del Ejecutivo, como lo ha estudiado con detención, Manfred Wilhelmy, quien refiriéndose al tipo de conducción presidencial en materia de Política Exterior, teorizó entre “impulsores” y “árbitros”, teniendo como base argumental que la capacidad de orientación de la Política Exterior que posee el Presidente es potencialmente muy alta bajo cualquier gobierno y tipo de régimen, sin embargo, hay diferencias que dependen de la concepción del rol presidencial de cada mandatario, de las circunstancias políticas del ejercicio del poder y del contexto

institucional democrático o autoritario (ARANDA y RIQUELME, 2011). En esa línea, Wilhelmy aclara que los mandatarios pueden inclinarse a jugar un papel activo en la elaboración e implementación de políticas exteriores (impulsores) o bien, pueden optar por delegar dichos roles en sus ministros, reservándose para sí sólo las decisiones definitivas (árbitros).

Desde una perspectiva histórica, la relevancia de la participación del Poder Ejecutivo en la conducción de las Relaciones Exteriores aumenta su intensidad durante el siglo XIX, momento en que Chile operó dentro de un sistema de equilibrio de poder regional que giró en torno a cuestiones territoriales, económicas, estratégicas y políticas (ARTAZA, 2010). De igual manera, impactaron en forma significativa los procesos políticos que experimentó el país, primero bajo el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva; luego en la época de la Unidad Popular, liderada por Salvador Allende; la dictadura militar de Augusto Pinochet, y posteriormente, con la transición a la democracia, donde terminó por acentuarse el rol del presidencialismo en la conducción de las Relaciones Exteriores (VAN KLAVEREN, 2010).

Asimismo, la política multilateral de Chile siguió orientándose hacia su territorio antártico y los espacios marítimos y aéreos en que ejerce soberanía o cuya adecuada protección le ha afectado directamente. En materia marítima, Chile ratificó en 1997 la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, culminando así un esfuerzo diplomático que se había iniciado en 1947. Además, la política multilateral debió enfrentar un nuevo desafío en el ámbito de la protección del medio ambiente, tema que ha entrado de lleno en la agenda internacional. De esta manera, el presidencialismo en materia de Política Exterior ha generado unidad y ha proyectado valores que en buena medida, son un reflejo de las realidades políticas y económicas internas. Una función esencial de adaptación a las cambiantes condiciones que caracterizan al sistema internacional.

En suma, Chile ha transitado hacia una Política Exterior más activa, más regional y más multilateral, que termina por despertar un interés generalizado a nivel social por la posición de Chile en el mundo. Al respecto, resulta interesante evaluar el trabajo realizado por José Morandé, denominado “Chile, las Américas y el mundo. Opinión pública y Política Exterior 2008”, que devela la visión de la ciudadanía chilena sobre la Política Exterior, dejando de manifiesto que un 80% de los encuestados cree que lo más conveniente para Chile es tener una participación activa en el desarrollo de los asuntos mundiales y tan solo un 13% considera que lo mejor para el país es mantenerse al margen de todo ello, respaldando las políticas implementadas por el Presidente de la República. En tanto, respecto de la seguridad exterior del país, el 96% señala que debería ser un objetivo prioritario de la Política Exterior chilena, mientras que frente al concepto neto de Política Exterior, un 57% de los chilenos encuestados sostiene que está de acuerdo o de acuerdo en parte, con el desempeño del Gobierno de Chile (MORANDÉ, 2008).

Sin perjuicio de la buena opinión ciudadana respecto de la conducción presidencial en materia de Política Exterior, existe un categórico diagnóstico sobre la necesidad de una urgente modernización de la Cancillería, con el objeto de actualizar y modernizar el principal brazo del Poder Ejecutivo en temas internacionales, para que responda rápidamente a los cambios globales y permita elevar la posición de Chile dentro del concierto internacional, situación que deja en evidencia la necesidad de cambios en la relación entre los actores estatales y no estatales (FLACSO, 2004). Es así como se critica el carácter secreto con que muchas veces se presenta la diplomacia, en circunstancias, que debiese considerarse un diseño y construcción de la Política Exterior sometida al escrutinio público (ARTAZA, 2010). Sin embargo, el hecho de que a través de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores se hayan

explicitado y hecho públicos los lineamientos de nuestra Política Exterior es un hecho loable y permite que se abran debates públicos y se ejerza el control ciudadano sobre los mismos.

No obstante, los especialistas chilenos se inclinan porque las negociaciones sean reservadas, considerando que, para ser efectivas, deben realizarse en un ambiente de confianza y no bajo el escrutinio permanente de los órganos de prensa o televisión, que reduce la capacidad de llegar a acuerdos e induce a adoptar posiciones para la galería. Desde esa mirada, se debe reconocer que hay otros sectores de la sociedad que también influyen en el proceso, como los partidos políticos, los parlamentarios y las ONGs, lo que implica, tanto para el estadista o jefe del Ejecutivo como para el diplomático o representante de la Cancillería, estar conscientes de dichas influencias, a fin de arbitrar los conflictos internos y liderar una Política Exterior que esté al servicio real de los intereses permanentes del país (ARTAZA, 2010).

Por su parte, Manfred Wilhelmy explica que la formulación de la Política Exterior de Chile es un proceso complejo que comenzó muy marcado por su carácter oligárquico durante el siglo XIX, pero al cual se ha ido incorporando un número creciente de acciones, además de la burocracia del Ejecutivo (las Fuerzas Armadas y las autoridades económicas) y el Congreso Nacional. Algunos desde la cúpula decisoria, como las asesorías presidenciales formales o informales, y la gran mayoría desde un número creciente de ministerios o agencias provenientes del Ejecutivo (ARANDA y RIQUELME, 2011). De esta manera, se inicia un proceso de ampliación de participación en el diseño de políticas públicas, no obstante, muchos actores políticos estatales y no estatales no han sido convocados a un proceso general, sistemático e institucionalizado de discusión sobre la Política Exterior, aunque su formulación exhibe algunos rasgos de continuidad y consenso que permiten sostener que es una política pública con rasgos de Política de

Estado. Sin embargo, tanto su carácter estatal como su carácter de política pública, se ven debilitados, al no contar con una institucionalidad que garantice un adecuado nivel de participación y accountability, no sólo ex post, sino también ex ante (ROBLEDO, 2011).

Asimismo, es de primera importancia mencionar que las debilidades institucionales de representación en la formulación de la Política Exterior parecen producir una creciente dificultad para incorporar en ella la agenda política posmoderna, la que generalmente se relaciona con contenidos que escapan de las áreas de interés desde la perspectiva de las elites que dirigen el Estado moderno. En otras palabras, la conducción presidencialista de la Política Exterior del país queda encapsulada.

Por tal razón, es fundamental precisar que la Política Exterior, entendida como el conjunto de acciones estatales dirigidas al sistema político internacional, no se agota en el proceso diplomático que entendemos como el diálogo y la negociación, a través del cual los Estados conducen sus relaciones recíprocas por medios distintos de la guerra. Es más, la diplomacia debiese contribuir a consolidar el régimen político, promoviendo y canalizando apoyo externo oficial de carácter político y económico, y complementando su acción con las iniciativas a nivel de los actores transnacionales. De esta manera, la Cancillería debería desempeñarse de manera efectiva en la adopción de una Política Exterior de consenso político efectivo; comprometida con el régimen democrático; con ausencia o neutralización de presiones de personas, facciones, grupos y partidos en la conducción ministerial, y con la generación de niveles adecuados de apoyo ciudadano a la gestión gubernamental.

Sin embargo, es de especial trascendencia dar a conocer que parte de lo que se ha considerado el éxito chileno en la arena

internacional, se debió a que se supo aislar relativamente de los vaivenes de la política nacional, aunque con ello se limitó su control democrático.

En esa línea, se puede decir que hasta la década de 1960 las fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional, los grupos de interés y medios de comunicación social pocas veces pretendieron desconocer o modificar sustancialmente los criterios gubernamentales, en el manejo de las Relaciones Exteriores, porque se entendía que los partidos debían respetar el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo en materia internacional, establecidas constitucionalmente, sin perjuicio del derecho a la crítica. Asimismo, se estimaba que en la medida en que se encontraba involucrado el interés nacional frente a otras potencias, debían deponerse o limitarse las divisiones políticas. Por tal razón, la incidencia práctica de las cuestiones externas en la política cotidiana era bastante limitada, al menos en la percepción de los actores principales (WILHELMY y FERMANDOIS, 1987).

2

SENADO, PODER EJECUTIVO Y POLÍTICA EXTERIOR

El Congreso y, específicamente, el Senado constituye una de las instituciones fundamentales del sistema democrático, debido a que es en el ámbito legislativo donde se discuten, aprueban o rechazan cuestiones esenciales de la política doméstica y exterior. En ese marco, el estudio de la participación del Congreso en el ámbito de las Relaciones Internacionales

adquiere una importancia sustancial, por cuanto se sostiene en la legitimidad de la democracia. De este modo, se consolida el ámbito legislativo como un escenario donde se discuten, aprueban y rechazan aspectos esenciales de la política nacional e internacional, acción que se lleva a cabo al interior de un sistema presidencialista, donde el Poder Ejecutivo posee una gran cantidad de facultades legales que han existido en las distintas constituciones, desde la formación de Chile como Estado.

Adicionalmente, la Carta Magna vigente otorga un conjunto importante de funciones y atribuciones legislativas al Poder Ejecutivo. No obstante, el Presidente no define solo la agenda legislativa, por tanto, aunque la Constitución de 1980 aumentó considerablemente los poderes legislativos de la Presidencia de la República en comparación con los que tenía en la Constitución de 1925 y sus reformas posteriores, la evolución política desde 1990 ha sido hacia una cierta disminución de la centralidad en las decisiones del Presidente, en beneficio del Congreso (ARANDA y RIQUELME, 2011).

Tras la dictadura militar que culminó en 1990, el poder del Presidente frente al Congreso muestra una compleja realidad, donde las facultades que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo pueden ser usadas de diferente manera, como es el caso de las urgencias, las que, sin embargo, no han sido utilizadas en forma unilateral. Por tanto, la coordinación del Presidente con los parlamentarios es una cuestión fundamental, porque los legisladores poseen una mayor autonomía para incorporar temas a la agenda legislativa, situación que permite matizar las caracterizaciones del Congreso chileno como una institución débil en el marco del presidencialismo.

Ahora bien, con el propósito de enmarcar la relación entre el Senado y el Poder Ejecutivo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publica la siguiente categorización de los Parla-

mentos, respecto de la función efectiva desempeñada por las legislaturas:

- a) Las “Relativamente Limitadas”, que, por lo general, aprueban las iniciativas del Poder Ejecutivo tras efectuar únicamente cambios menores y no son muy activas ni efectivas en la función de supervisión del Ejecutivo.
- b) Las “Reactivas Obstruccionistas”, que son potencialmente más activas en la formulación de políticas, aunque su función es principalmente la de vetador directo, bloqueando o aprobando iniciativas del Ejecutivo.
- c) Las “Reactivas Constructivas”, que pueden desempeñar las funciones que caracterizan a las legislaturas reactivas obstruccionistas, pero que también pueden determinar de manera significativa el contenido de las políticas enmendando las iniciativas del Ejecutivo.
- d) Las “Proactivas”, que además de desempeñar las funciones de las legislaturas reactivas obstruccionistas y reactivas constructivas, ocasionalmente también pueden tomar la iniciativa para determinar la agenda y elaborar propuestas de políticas propias.

De esta forma, Edgardo Böeninger concluía que el Congreso chileno se ubicaba en la categoría de legislaturas reactivas constructivas, actitud parlamentaria que mejor contribuye a la gobernabilidad de un país (ARANDA y RIQUELME, 2011).

Entre los principales trabajos académicos que pretenden explicar dicha relación en términos teóricos, se encuentran autores estadounidenses como Thurber, Vanderbush, Mann, Lehman y Hamilton, quienes tuvieron como objetivo primario identificar patrones de cooperación y conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de Política Exterior. Es así como se llega a la conclusión que, tanto el jefe del Ejecutivo como los represen-

tantes, comparten poderes y responsabilidades en los asuntos internacionales. Y normalmente, el Congreso coopera ampliamente en los temas de prioridad nacional, aunque en asuntos secundarios puede existir cierto conflicto porque ambos poderes buscan imponer sus puntos de vista, situación que se puede repetir en época de elecciones (VELÁSQUEZ, 2008).

Específicamente, la relación entre ambos poderes en asuntos de Política Exterior gira en torno al proceso de peso y contrapesos, vale decir, los Parlamentos buscan supervisar la conducta exterior del Presidente y tener cierta presencia en las decisiones y, en algunos casos, pretenden actuar como balanza para que el Ejecutivo no se exceda en sus funciones. Así, la relación entre el Congreso y el Ejecutivo llega a ser conflictiva debido a que ambos buscan mantener y ampliar sus poderes en la materia, no obstante, es frecuente que en situaciones de crisis o en asuntos de Estado de vital importancia, los Congresos apoyen a su Presidente.

Sin embargo, se podría decir que, en términos generales, el Poder Ejecutivo suele tener cierta supremacía sobre el Legislativo en materia de Política Exterior, por las siguientes razones:

- 1) Constitucionalmente, el jefe del Ejecutivo tiene poderes más amplios que los Congresos. Por ejemplo, el Presidente puede firmar tratados y el Congreso solamente puede o no ratificarlos.
- 2) El Ejecutivo tiene una visión más amplia de lo que puede ser el interés nacional, mientras que los representantes tienen, por lo regular, una visión más local y se centran en los intereses de sus distritos electorales.
- 3) El Presidente cuenta con un equipo permanente de expertos altamente calificados en asuntos internacionales. Por su parte, los legisladores no tienen un grupo tan sofisticado de asesores.

- 4) Debido a que tiene un grupo de élite especializado en temas internacionales, el Presidente cuenta con más información fundamental para tomar decisiones acertada. Muchas veces los Congresos no tienen acceso a esa información privilegiada.
- 5) En general, un Presidente posee liderazgo y reconocimiento internacional, mientras que los legisladores, diluyen su liderazgo entre otros actores.
- 6) El Ejecutivo tiene un margen más amplio de negociación, mientras que los legisladores solamente pueden decir no o sí, sin tener varias alternativas.
- 7) Por lo regular, el Ejecutivo puede tomar decisiones con mayor rapidez y guardar en secreto la información, porque el número de actores involucrados es reducido. En cambio, es muy difícil poner de acuerdo a un número considerable de legisladores en un tiempo corto y es más fácil que haya filtraciones de información, lo que en situaciones de crisis, puede constituir la diferencia entre una decisión exitosa o de fracaso (VELÁSQUEZ, 2008).

También se destaca el trabajo realizado por Andrew Heywood, quien propone la clasificación de las Asambleas, en términos de su relación de poder con el Ejecutivo, específicamente en la adopción de políticas públicas. De esta manera, define al Poder Legislativo que goza de una significativa autonomía (policy-making assemblies); el Poder Legislativo que tiene influencia importante, pero que es más bien reactivo a la iniciativa del Poder Ejecutivo (policy-influencing assemblies), y el Poder Legislativo que tiene una mínima influencia (executive-dominated assemblies) (CUEVAS, 2012).

Por su parte, Olivia Cook destaca al Parlamento como un importante actor en virtud de sus características, las atribuciones que le asigna el marco legal nacional y su sostenida

demanda de participación en la materia. Al mismo tiempo, postula que la participación del Congreso en las Relaciones Internacionales ha sido activa, constante y que ha contribuido a consolidarlo como un representante relevante en el proceso interno de consultas. Teorización que se complementa con el trabajo de Marie T. Henehan, al plantear que la cantidad de acciones desarrolladas por el Senado o Congreso con la intención de incidir en materias de Política Exterior, constituye en sí una indicación indirecta del rol que sus miembros perciben, les corresponde en dichas materias, y en el caso chileno, una revisión de los índices temáticos de las Sesiones de Sala evidencia que aproximadamente un 14% de las acciones llevadas a cabo en el Senado y 7% en el caso de la Cámara de Diputados, tuvieron relación con temas internacionales.

En tanto, en la opinión de los parlamentarios, la participación del Congreso en la Política Exterior se fundamentaría, básicamente, en dos aspectos: su condición de representantes de los distintos sectores nacionales en lo que constituye el principal foro político del país, y una tradición de participación en los temas internacionales (COOK, 2010). A pesar de esto, la tendencia en los últimos años es hacia un repliegue del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, caracterizado por la existencia de Ejecutivos fuertes y Parlamentos débiles, sin perjuicio de las notables diferencias que pueden observarse en los diversos regímenes de gobierno. Aunque también se ha fortalecido lentamente la línea de argumentación que justifica al Parlamento como un poder del Estado capaz de analizar en profundidad y desde distintas visiones, los grandes temas nacionales y de dictar las normas que regulen la organización de la sociedad, previniendo o resolviendo los conflictos, representando y armonizando los intereses de los distintos segmentos sociales, y controlando y fiscalizando adicionalmente las acciones del Poder Ejecutivo, acción que debe ir acompañada de la modernización del Parlamento. Un desafío que, en

mayor o menor grado, enfrentan los diversos Parlamentos del mundo, explorando alternativas de rediseño, de utilización de las nuevas tecnologías de información y de alianzas estratégicas con otras instituciones y otros Parlamentos (OBRADOR y SERANI, 2009).

Un poder y una responsabilidad que se ha consagrado en el tiempo, luego de que el Congreso chileno incrementara su participación en la aprobación de tratados internacionales, a través de la Reforma Constitucional de 2005 y las reformas a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional que le han entregado facultades al Parlamento en materias como las reservas, declaraciones interpretativas y denuncia o retiro de los tratados, prerrogativas en las que antes intervenía sólo el Presidente de la República (TRONCOSO, 2011).

3

LA DIPLOMACIA *PARLAMENTARIA*

La Diplomacia Parlamentaria se ha convertido actualmente en una gran tendencia o propiedad emergente de los Parlamentos, evolucionando al ritmo del fenómeno de la globalización; transformando al mundo en un sistema interdependiente e interrelacionado en los aspectos económico, político, social y cultural, y llevando dinámicas como la formación de la Política Exterior –que son facultativas del Poder Ejecutivo–, inexorablemente, a un proceso de modernización y apertura.

Piedad García Escudero Márquez define el concepto de Diplo-

macia Parlamentaria como toda actuación desarrollada por los parlamentarios, en materia de Política Exterior y en su relación con otras cámaras extranjeras. Acción que comprende, además, la intervención y participación del Parlamento y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la Política Exterior del Estado, como en la intensa actividad internacional de las Cámaras (CEP, 2011).

En ese plano, resulta largamente superado el criterio que asegura que solamente el Poder Ejecutivo realiza actividad diplomática, dado que los Parlamentos –con prescindencia del Poder Ejecutivo– desarrollan una dinámica actividad internacional, introduciendo en estas relaciones un elemento democratizador y de pluralismo político, que trasciende a los gobiernos de turno.

No obstante, la Diplomacia Parlamentaria no sólo complementa o coadyuva la labor internacional del Gobierno, sino que también, por el origen popular de sus representantes, puede transformarse en un significativo instrumento que permite entregar una nueva posibilidad de solución, en forma paralela a la diplomacia tradicional. Desde ese punto de vista, en la medida en que las relaciones entre los poderes del Estado y entre los Parlamentos sean más fluidas y constantes, se podrán desarrollar mecanismos permanentes de cooperación interinstitucional.

En la actualidad, la mayoría de los Parlamentos ha puesto especial atención en las relaciones de carácter internacional, debido al constante aumento de las condiciones comerciales en el mundo, así como a los avances científicos y tecnológicos que han acelerado el proceso de globalización. Este fenómeno ha dado como resultado un mayor equilibrio entre los poderes de los Estados, con implicaciones favorables y adversas para países emergentes como Chile.

La Diplomacia Parlamentaria se configura bajo diversos ru-

bros: por su naturaleza, ya que es transitoria, emergente y coadyuvante del Ejecutivo; por su objetivo, que es la creación de vínculos a nivel internacional, así como la defensa de los intereses nacionales y de los valores democráticos; por su normativa, como fuente de Derecho, y por sus facultades, porque busca impulsar la homologación de las leyes nacionales. Además de desempeñar las labores diplomáticas que realizan los funcionarios de las Cancillerías o Ministerios de Relaciones Exteriores.

Ahora, las principales diferencias entre la diplomacia clásica y la parlamentaria consiste en que, mientras la diplomacia clásica se refiere a la conducción de las relaciones de un gobierno con el exterior bajo normas jurídicas y consuetudinarias, la Diplomacia Parlamentaria, como Congreso o Parlamento, comparte algunas funciones con el Ejecutivo y pone en práctica su representación frente a numerosos países al mismo tiempo, asumiendo un papel importante de cabildeo, entendido éste como la habilidad de negociar, lo que, en consecuencia, trae beneficios para un país y generará aportes a otros, pudiendo ser un recurso eficaz para los países pequeños, debido a que contribuye a evitar muchas de las presiones usuales de la diplomacia bilateral, ejercidas por los países grandes.

Igualmente, la Diplomacia Parlamentaria constituye un adecuado mecanismo de interlocución entre naciones amigas en los ámbitos bilaterales y multilaterales, aportando a la Política Exterior con la representación popular y la pluralidad que ello implica. Además, de ser un instrumento para la democratización del mundo en el siglo XXI.

La dispersión del poder exterior del Estado se está manifestando tanto en los extramuros de la soberanía nacional, como dentro de las estructuras de los tres poderes estatales clásicos de los que hablaba el barón de Montesquieu. Antes, el ejercicio de la diplomacia era monopolizado por el Poder Ejecutivo

y ahora, en cambio, la acción exterior del Estado está más repartida. Los viajes al extranjero de diputados y senadores, así como las comparecencias parlamentarias del Gobierno para explicar la marcha de las cuestiones internacionales, son una situación corriente en todas partes donde hay democracia. Tanto es así que existen actores que ya le han dado apoyo a un nuevo sentido para la expresión Diplomacia Parlamentaria, antes reservada para los foros multilaterales, pero que hoy está asignada a la actuación de los Parlamentos en materia de Política Exterior y en su relación con homólogos extranjeros (MARÍN, 2000).

La Diplomacia Parlamentaria aparece en otras esferas corriendo en paralelo a los Ministerios de Asuntos Exteriores, hecho que denota la creciente interdependencia de la sociedad internacional. No obstante, se corre un riesgo que dice relación con la diversidad de partícipes y factores en el proceso de elaboración de la Política Exterior, por una eventual incoherencia en su formulación. Porque cuanto mayor y más variado es el número de contribuyentes a la acción exterior del Estado, más grande es el peligro, en orden a que la racionalidad no presida la toma de las correspondientes decisiones, tal como lo plantea Graham Allison. Por tanto, la única manera de hacer frente a la descoordinación es mediante la intensificación de la comunicación y el establecimiento de mecanismos que aseguren una adecuada división del trabajo entre todos los participantes, pudiendo ser un ejemplo la relación del Senado de Chile y el Poder Ejecutivo.

Desde un orden práctico se debe aclarar que las actividades internacionales que realiza el Congreso se llevan a cabo con el apoyo político y administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, junto al relevante rol de coordinación que cumple la Oficina de Enlace de la Cancillería, fundamentalmente en lo relativo a la vinculación de la legislatura con las embajadas de Chile en el exterior y las misiones permanentes ante orga-

nismos internacionales. Así, la participación del Congreso en la Diplomacia Parlamentaria ha implicado un notable incremento de las experiencias internacionales de esta institución, que ha tenido como base un mayor interés de los parlamentarios por los asuntos exteriores como efecto de la adopción de una cultura política con nuevas actitudes y volcada crecientemente hacia el ámbito externo, en consonancia con una sociedad que crecientemente se interesa por los asuntos globales e internacionales.

Sobre esta base, la labor del Congreso en materia de Relaciones Exteriores se articula principalmente a través de las comisiones permanentes de Relaciones Exteriores en el Senado y de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana en la Cámara de Diputados. Dichas comisiones son los órganos políticos especializados de la legislatura que, en el ámbito interno, informan a las respectivas salas sobre las materias de Relaciones Exteriores que el Presidente de la República somete a su consideración, o bien, que son consultados por el Senado o la Cámara de Diputados (ARANDA y RIQUELME, 2011).

En esta fluida comunicación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, los ministros de Relaciones Exteriores efectúan periódicamente intervenciones en la Sala y en las comisiones, y los embajadores y directivos superiores de la Cancillería también aportan con información, opinión y antecedentes al trabajo parlamentario. Esta situación es especialmente relevante, ante el análisis de temáticas que concitan el interés y debate público.

Los editores.

Bibliografía

- **ARANDA, Gilberto y RIQUELME, Jorge.** “Los Actores de la Política Exterior: El Caso del Congreso Nacional de Chile”, en “Revista Polis”, Volumen 10, N° 28. Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2011, págs. 359-392.
- **ARTAZA, Mario.** “La Política Exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global”, Capítulo I “Interés Nacional y Principios de la Política Exterior”. Universidad de Santiago, Santiago de Chile, 2010, pág. 42.
- **CEP, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.** “Diplomacia Parlamentaria”. 2011. [En línea] <http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/estudios/Articulo_Diplomacia_Parlamentaria.pdf>
- **COOK, Olivia.** “La Política Exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global”, Capítulo IX “El Congreso Nacional en la Política Exterior de Chile”. Universidad de Santiago, Santiago de Chile, 2010, págs. 239-262.
- **CUEVAS, Rodrigo.** “Los congresos de Chile y Argentina ante la crisis del gas, 2004-2009”. Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2012.
- **FLACSO-CHILE.** “La política exterior de los gobiernos de la Concertación, Trece años de gestión internacional en democracia”, Capítulo II, págs.177-178. [En línea] <<http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2011/12/Cap.-II.-La-pol%C3%ADtica-exterior-de-los-gobiernos-de-la-Concertaci%C3%B3n.-Trece-a%C3%B1os-de-gesti%C3%B3n-internacional-en-democracia.pdf>>
- **MARÍN, Guillermo.** “La Tercera Revolución de la Diplomacia”. Fellow Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2000. [En línea] <<http://files.wcfia.harvard.edu/marin.pdf>>
- **MORANDE, José.** “Chile, las Américas y el Mundo: Opinión pública y política exterior”, Capítulo I “Los chilenos y el mundo entre lo local y lo global”. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 2008, págs. 22-23.

- **OBRADOR CASTRO, Rodrigo y SERANI PRADENAS, Edmundo.** *“Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades”, en “Hemiciclo: Revista de Estudios Parlamentarios”, Capítulo III. Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 2009, págs. 27- 44.*
- **ROBLEDO, Marcos.** *“La Política Exterior de Chile 1990-2010 y la Construcción Social de la Política Internacional: Análisis preliminar y perspectivas. Régimen político y formulación de política: ¿Política de Estado, política pública o política de elites?”. ICSO, Universidad Diego Portales, 2011, págs. 43- 44.*
- **TRONCOSO, Claudio (2011).** *“Parlamento y política exterior de Chile: un balance de 20 años (1990-2010)”. Serie de estudios N°6, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile.*
- **VALDIVIESO, Patricio.** *“Estudios Internacionales”, en “Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas”, N° 158, 2007, págs.149-177.*
- **VAN KLAVEREN, Alberto.** *“La Política Exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global”, capítulo IV “La Promoción de la Democracia como Principio de la Política Exterior”. Santiago de Chile, 2010, págs. 139.*
- **VELASQUEZ, Rafael.** *“La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?”. 2008. [En línea] <http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XV_N1_2008/04_Velazquez_113-158.pdf>*
- **WILHELMY, Manfred y FERNANDOIS, Joaquín.** *“La Cancillería en la Futura Política Exterior de Chile”, en “Revista de Estudios Internacionales”, 1987. [En línea] <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view-File/15704/16175>>*
- **WILHELMY, Manfred.** *“Seminario sobre Política Exterior de Chile”. Programa de Magister en Relaciones Internacionales PUCV, Primer Semestre (abril-julio), 2013.*

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y EL ROL DE LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA EURO-LATINOAMERICANA

*Jorge Pizarro Soto*¹

1 Presidente del Senado de la República (Chile) y Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Parlamentaria Eurolat.





La Diplomacia Parlamentaria ha sido ya vastamente definida y legitimada desde una perspectiva política y académica. Tiene por esencia un carácter amplio y su ámbito de aplicación es extenso y variado. Por lo mismo, Federico Trillo hace una tipología bastante precisa acerca de sus modalidades concretas. En primer lugar, considera que la Diplomacia Parlamentaria comprende “las numerosas acciones en el ámbito exterior, que se conocen tradicionalmente como relaciones interparlamentarias, y que abarcan los encuentros de delegaciones ocasionales o permanentes, la presencia en foros y en asambleas parlamentarias...”¹. Nos enfocaremos en este tipo de Diplomacia Parlamentaria que, al decir de Adriana González, se ha ido “consolidando como espacio de intercambio de experiencias legislativas útiles para la democratización de la Política Exterior...” y también como un espacio de diálogo político². Más explícitamente aun, abordaremos el original diseño institucional de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana y su consecuente práctica política.

Es pertinente puntualizar que para preparar este documento, he tomado como base el excelente trabajo de Natalia Ajenjo y

1 TRILLO, Federico. “La Diplomacia Parlamentaria”. Ediciones El País, Madrid, España, 1997.

2 GONZÁLEZ, Adriana. “La Diplomacia Parlamentaria en la construcción de una Política Exterior de Estado”. Paper de la Cámara de Diputados de México, 2005.

Stelios Stavridis, titulado “La Asamblea Parlamentaria Euro-Lat: un modelo de integración entre bloques de integración regional”, del Centro Argentino de Estudios Internacionales; el paper de Javier Fernández, titulado “La dimensión parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC”, además de documentos oficiales del Parlamento Latinoamericano y de la propia Asamblea Parlamentaria Euro-Lat.

Comencemos puntualizando que las fórmulas de integración regional dan pie a instituciones supra fronterizas, con el objetivo declarado de abordar los problemas y las negociaciones a los que llevan estos procesos. Así, desde el modo más flexible, como es el ámbito bilateral, hasta el modelo multilateral más desarrollado, representado por la Unión Europea, se ponen en práctica proyectos institucionales que dan paso a funciones de deliberación, representación y de adopción de decisiones.

El establecimiento de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat) en el mes de noviembre de 2006, “ha supuesto una apuesta decidida por la adopción de mecanismos multilaterales de negociación y toma de decisiones entre las regiones europeas y latinoamericanas”, como una forma de poner en práctica la asociación estratégica birregional, adoptada por el conjunto de sus estados miembros.

Como señalan acertadamente Ajenjo y Stavridis, en el marco de esta asociación estratégica birregional, se considera que América Latina, en su estado actual de bloques subregionales, “puede ser tratada como un bloque unitario y cohesivo de forma paralela a la Unión Europea. Este aspecto se manifiesta en la forma en que se compone la Asamblea Eurolat. Su integración se configura por dos ‘componentes’, el europeo y el latinoamericano, respectivamente. Ambos componentes gozan del mismo número de miembros, otorgando a esta composición un concepto de equilibrio y simetría. Sin embargo, hay que aclarar que mientras el componente europeo tiene

un claro anclaje unívoco en el Parlamento Europeo, el componente latinoamericano se desagrega en su interior en seis sub-componentes de forma paralela a los sub-bloques regionales que cuentan con un parlamento supranacional, a saber: Parlamento Andino, Parlamento Latinoamericano, Parlamento Centroamericano y Parlamento del Mercosur”³.

Ahora bien, el funcionamiento de la Asamblea Eurolat es, sin duda, muy particular, al punto que ha provocado un interés perceptible en medios políticos, académicos y diplomáticos. Las sesiones plenarias de esta entidad son de carácter anual y conducen a la adopción de resoluciones sobre diversos temas de la agenda, particularmente aquéllos sobre los que trabajan las comisiones permanentes. El rol de estas comisiones consiste en emitir informes en que recomiendan la adopción de medidas o políticas en las áreas temáticas bajo su jurisdicción (las comisiones son tres: de asuntos políticos, de asuntos económicos y de asuntos sociales). En términos de los contenidos más frecuentes de las resoluciones, estas se remiten sistemáticamente a cuatro mega temas y sus consecuentes derivaciones: migración, seguridad, crecimiento sustentable e integración regional. Todo ello en el marco de un concepto eje como es la gobernabilidad democrática, definida como un patrón en que la democracia, el desarrollo sustentable y el respeto de todos los Derechos Humanos y de las libertades básicas son interdependientes, se retroalimentan y constituyen las bases fundamentales de la asociación estratégica birregional.

Además de las sesiones plenarias, en las que el objetivo es emitir resoluciones sobre la base de los informes o propuestas que formulan las comisiones permanentes, y de los grupos de trabajo -que analizaremos más adelante-, se celebran

3 AJENJO, Natalia y STAVRIDIS, Stelios. “La Asamblea Parlamentaria EUROLAT: ¿un modelo de relación entre bloques de integración regional?”. CAEI, Argentina, Working Paper 31.

reuniones preparatorias del resto de los órganos de Eurolat, los que redactan los trabajos, informes y proposiciones que se abordarán en pleno. Así, la mesa directiva -conformada por 14 vicepresidentes (7 del componente latinoamericano y 7 del componente europeo)- puede llevar a cabo diversas sesiones a lo largo del año calendario, fijando la agenda de debate, estableciendo el orden del día y acordando la agenda de las comisiones. Del mismo modo, las tres comisiones permanentes realizan reuniones periódicas. Al ser éstas las que, en concreto, elaboran proyectos y proposiciones para llevarlas a votación al pleno de la asamblea, se constituyen como el lugar privilegiado de debate.

Finalmente, han existido dos grupos de trabajo en el seno de Eurolat, uno dedicado a la reforma de reglamento, que culminó sus funciones, y otro de carácter más político y permanente, dedicado al tema de la migración. Esta instancia ha desarrollado un trabajo sustancioso, fijándose como meta prioritaria desarrollar las bases para el establecimiento del observatorio euro-latinoamericano sobre migración.

Sintetizando el funcionamiento operativo de la Asamblea Parlamentaria Euro-Lat, tenemos entonces que la sesión plenaria sirve para poner en conocimiento del pleno los trabajos que llevan a cabo las comisiones permanentes, las que presentan propuestas, ya sea para enmiendas y/o votación. Del mismo modo, la mesa directiva se reúne en la sesión de inauguración de la Sesión Plenaria, para estructurar el orden del día, la jerarquía de las votaciones, así como llevar a cabo actividades de carácter diplomático y simbólico.

Asimismo, durante las sesiones plenarias se otorga un espacio aventajado para un diálogo de los parlamentarios con las organizaciones ciudadanas, gremiales, funcionales o locales del país o de la región-sede. Esta instancia ha cobrado creciente interés y amplia participación, pues constituye una oportu-

nidad única para establecer un contacto y una retroalimentación directa con las comunidades organizadas, que cada vez cobran mayor protagonismo social. De esta manera, los parlamentarios escuchan y comparten las demandas y aspiraciones ciudadanas, en los más variados ámbitos.

Una mirada en perspectiva nos lleva a considerar que las agendas temáticas de trabajo de la Asamblea Parlamentaria Euro-lat tienen un carácter dinámico, adaptándose a las prioridades temporales de cada continente. Así, tópicos como la lucha contra el tráfico de drogas y el crimen organizado; el empleo digno para mujeres y jóvenes; la prevención de desastres y el libre comercio justo y equitativo, entre otros, han coexistido en la preocupación temática con los tópicos más permanentes, como los efectos de la globalización y las crisis financieras, y los desafíos que conllevan las corrientes migratorias.

Situándonos en la perspectiva de una agenda para el futuro, la Asamblea Parlamentaria Euro-lat propicia el establecimiento de una zona euro-latinoamericana de asociación global -no más allá del año 2015- en los ámbitos político, económico, comercial, social y cultural, con el objetivo de garantizar un desarrollo sostenible para ambas regiones. Esta aspiración viene a constituirse en la profundización del proceso de integración regional y a convertirse en una instancia de aplicación práctica de todos los acuerdos suscritos. Esta idea fue reiterada en el mensaje que la Asamblea Parlamentaria Euro-lat envió a la Primera Cumbre de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac) - Unión Europea (UE), celebrada en enero de 2013, en Santiago de Chile.⁴

En esta misma perspectiva, la asamblea parlamentaria Euro-lat impulsará la adopción de la "Carta Euro-Latinoamericana

4 PIZARRO, Jorge. "Cooperación transcontinental: el caso de la Asamblea Parlamentaria Euro Latinoamericana". Texto oficial de la presentación ante el Instituto para la Diplomacia Cultural en Berlín, Alemania, el 19 de diciembre de 2013.

para la Paz y la Seguridad”, que, sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas, permita suscribir conjuntamente propuestas políticas, estratégicas, de seguridad y para la paz.

Para concluir, podemos puntualizar que la Asamblea Parlamentaria EuroLat representa la institucionalización de unas relaciones parlamentarias duraderas entre Europa y América Latina. Esta realidad viene a representar una creciente influencia de la llamada Diplomacia Parlamentaria en las relaciones internacionales y las relaciones inter-regionales. Este fenómeno es de carácter universal y ciertamente constituye un auténtico “signo de estos tiempos”, por lo que debe ser seguido con interés por todos los actores políticos, económicos y sociales.

Entre los aspectos a perfeccionar en el seno de la Asamblea Parlamentaria EuroLat está, en primer lugar, la profundización de los vínculos con la sociedad civil, que busca crecientemente más espacios y canales de expresión de sus demandas. En tal sentido, amerita destacar que la Asamblea, en su Mensaje a la Cumbre de Jefes de Estado de Celac y la Unión Europea, ha resaltado que el fortalecimiento de la sociedad civil euro-latinoamericana implica el establecimiento de mecanismos adecuados, abiertos, participativos y democráticos, incluyendo los canales que ofrece la sociedad de la información para la expresión directa de la opinión ciudadana, en las diversas instancias de la asociación birregional. En segundo término, la Asamblea ha propuesto y continuará sensibilizando a los Poderes Ejecutivos de la región y a la Cumbre Celac-Unión Europea, para que intensifiquen los esfuerzos destinados a fortalecer un diálogo en materia de ciencia y tecnología, a fin de construir un verdadero “espacio Unión Europea-América Latina de innovación y conocimiento”⁵.

5 ASAMBLEA PARLAMENTARIA EURO-LAT. “Mensaje a la Cumbre de jefes de Estado y Gobierno Celac-Unión Europea”. Santiago de Chile, enero 2013.

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA CHILENA:

MARCO DE REFERENCIA GLOBAL
Y SU ACCIÓN EN EL ASIA PACÍFICO.

*Edmundo Serani*¹

*Cristian Toloza*²

-
- 1 Jefe del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).
 - 2 Director del Programa Asia Pacífico de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).





El presente artículo sitúa la diplomacia parlamentaria chilena en el contexto de los nuevos desafíos internacionales, presenta los instrumentos y los medios con que se ha dotado para ejercer esta nueva y demandante función, y se ejemplifican, en particular, en la relación con el Asia Pacífico.

1

LA IMPLICACIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LOS ASUNTOS INTERNACIONALES Y EL DESARROLLO DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Introducción

Durante siglos las instituciones parlamentarias se fueron desarrollando como ámbitos privilegiados para la representación de los ciudadanos. A lo largo del tiempo, sus roles tradicionales -en un primer momento fundamentalmente consultivos- dieron paso a facultades más decisivas para el gobierno de las sociedades; evolucionaron para responder a las necesidades y demandas de la sociedad, consolidando sus clásicas funciones de representación, legislación y fiscalización o control del Poder Ejecutivo.¹ Sin embargo, en todo este tiempo

¹ Como se expone en el primer informe mundial sobre los Parlamentos elaborado a solicitud de la Unión Interparlamentaria (UIP), con la participación de connotados parlamentarios de todo el mundo, incluido de Chile. Ver: Power, Greg. Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria,

su desarrollo tuvo lugar dentro de los límites del Estado nacional, en un espacio interno y sin mayor implicación en los asuntos internacionales.

En este proceso, el Parlamento ha ganado un rol central como una institución central de la democracia. En él están representadas las distintas sensibilidades y corrientes de opinión que componen una sociedad; desempeña una función representativa de la pluralidad política y social, haciendo presente las diversas voces ciudadanas en los debates sobre legislación y políticas públicas; cuenta, además, con “poderes y medios para expresar la voluntad del pueblo legislando y controlando la acción intergubernamental”.² Estos poderes han sido, en términos generales, más reducidos en relación a las cuestiones internacionales por la primacía reconocida del Ejecutivo, destacando principalmente la facultad de aprobar los tratados internacionales suscritos por el gobierno.

En Chile, como en otros países de América Latina, la aparición del Congreso Nacional como un actor más relevante en los asuntos internacionales responde a procesos internos y externos. En el plano interno, con el proceso de transición democrática se consolida la división de poderes y, con ello, las competencias constitucionales del Congreso en materia de relaciones internacionales. Al mismo tiempo, esas previsiones impulsan una necesidad de colaboración con el Ejecutivo, encargado de conducir la política exterior del país.

En el plano externo, el avance del proceso de globalización implica la intensificación de los lazos de interdependencia en-

Unión Interparlamentaria (UIP) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ginebra, Abril 2012, en pp. 10-25.

2 UIP, Declaración Universal sobre la Democracia, adoptada por el Consejo Interparlamentario de la UIP en el marco de su 161ª sesión, El Cairo (Egipto), 16 de septiembre de 1997, Punto 11.

tre las sociedades, en una multitud de campos de actividad. En paralelo, proliferan las organizaciones y foros internacionales en que los representantes de los Estados, enviados por sus respectivos gobiernos, negocian y aprueban reglas que inciden en la vida de las sociedades, sin que los parlamentarios tengan injerencia alguna. En este contexto, la aparición de la Diplomacia Parlamentaria como una función emergente del Congreso Nacional -fenómeno común a los Parlamentos de todo el mundo- atiende a incrementar su presencia en espacios y procesos en que se deciden materias relevantes para nuestros representados.

GLOBALIZACIÓN E INTERDEPENDENCIA ENTRE LAS SOCIEDADES: *CONDICIONES EXTERNAS PARA LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA*

En las últimas décadas, la sociedad internacional ha visto una aceleración de los procesos de cambio que se conocen como globalización. Este fenómeno implica el incremento de la conectividad mutua entre las variables económicas, tecnológicas, sociales y culturales en las distintas sociedades nacionales, y de éstas con los procesos que tienen lugar en los ámbitos internacionales. Si bien la economía y el desarrollo tecnológico han impulsado fuertemente su marcha, la globalización incide en los más diversos aspectos de la vida social.

Los procesos y actividades económicas adquieren una fuerte dimensión transnacional, conformándose una economía verdaderamente global que funciona en tiempo real y a escala planetaria. Las economías nacionales quedan insertas en esta malla global con la integración de los mercados financieros, la creciente importancia de las cadenas de valor globales en los

procesos productivos³ y el incremento exponencial del comercio de servicios, entre otros datos. Estas nuevas circunstancias han requerido establecer un conjunto de regímenes y organizaciones internacionales que, tanto a nivel universal como regional, permitieran coordinar acciones y políticas, aprender de las mejores prácticas y establecer reglas aplicables a estos distintos campos de acción interdependientes.

En consecuencia, los Estados han desarrollado una creciente participación en un amplio espectro de instituciones multilaterales, para el manejo de las relaciones de interdependencia intensificada. En estas instancias, los gobiernos negocian y establecen los compromisos de los Estados que inciden en un gran número de políticas nacionales, en muchos casos estrechamente interrelacionadas, que van desde el comercio a la salud pública, pasando por el medio ambiente, los Derechos Humanos o los impuestos, hasta la educación o la seguridad alimentaria. En este nuevo entorno globalizado, los gobiernos actúan como encargados de la política exterior, en los mismos términos que cuando los asuntos internacionales tenían el limitado alcance de afectar las relaciones de Estado a Estado.

En las circunstancias actuales, las decisiones que se adoptan en esos espacios tienen repercusiones que, a través de su impacto en las legislaciones y los programas de política pública nacionales, se percibirán directamente en varios aspectos de la vida cotidiana de las personas y en las estrategias de desarrollo de los países. Al mismo tiempo, tiene efectos para los

3 Al respecto, el reciente estudio elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial del Comercio y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Ver: OECD-WTO-UNCTAD, Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs, Prepared for the G-20 Leaders Summit Saint Petersburg (Russian Federation) September 2013, Publisher 6 August 2013, disponible en: <http://www.oecd.org/trade/G20-Global-Value-Chains-2013.pdf> [acc. 13/01/2014].

Parlamentos y, en general, sobre los equilibrios de poderes que se establecen en cada país, entre el Ejecutivo y el Legislativo. En efecto, la decisión sobre gran parte de las materias de política pública que se ven afectadas es competencia de los Parlamentos, según los arreglos constitucionales nacionales, la Constitución de cada país.

Pero, al convertirse en asuntos negociados “externamente” por los gobiernos, los órganos parlamentarios ven menoscabada de facto su capacidad de hacer una consideración sustantiva de las medidas y acciones a adoptar en el espacio institucional, para la legítima representación de la pluralidad de opiniones que existen en las sociedades nacionales. En consecuencia, como sostiene David Beetham, en relación con las decisiones en el marco de la OMC,

“los parlamentarios se encuentran así obligados a aprobar legislación para la aplicación de dichas normas, sin tener la posibilidad de verificar que correspondan verdaderamente a los objetivos de la nación y las aspiraciones populares”.⁴

Este tipo de desacoples institucionales entre los ámbitos de toma de decisiones y de representación democrática, se traduce en un déficit de democracia en los asuntos internacionales. El surgimiento de la Diplomacia Parlamentaria, junto con la mayor implicación de los Parlamentos en la actividad internacional de los Estados, constituye una respuesta a esas nuevas necesidades de legitimación política, en el marco de la globalización.

La interdependencia acrecentada se caracteriza, paralelamente, porque emergen problemas de carácter transfronterizo y alcance verdaderamente global, como el calentamiento

4 Beetham, David, El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno. Una guía de buenas practicas, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2006, p. 168, disponible en: http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf [acc. 13/01/2014].

planetario, la migración internacional, la degradación del medio ambiente, la pobreza y la cohesión social o la inequidad de género y los derechos de los grupos étnicos, entre otros, los cuales son abordados en distintas reuniones y foros multilaterales. Se alteran las prioridades tradicionales de la agenda internacional, marcadas por la guerra y la paz entre Estados, para dejar paso a intereses mucho más multidimensionales, que abarcan un conjunto de temas que hacen referencia al desarrollo y la calidad de vida de los pueblos y las personas.

Estos múltiples problemas crean una diversidad de formas y variedad de intensidades, en la interdependencia entre Estados y sociedades.⁵ En ciertos casos, la comunidad mundial enfrenta verdaderos “problemas globales comunes”, como los que dicen relación con la protección de bienes globales, destacando los de orden medioambiental (capa de ozono, mares y océanos, etc.), que necesitan mucha cooperación y reglas estrictas a nivel mundial. En otros casos, se trata de típicos “problemas transfronterizos” en que, a escala local, las acciones u omisiones de un Estado repercuten sobre los vecinos, como acontece en relación al uso de aguas compartidas o de otros recursos naturales, o la contaminación de aguas, aire o suelos a través de las fronteras.

Hay, todavía, un tercer tipo de “fenómenos globales” que no tienen una inmediata incidencia transfronteriza, pero que remiten a posibilidades de aprendizaje recíproco, mediante la identificación de mejores prácticas, como ocurre con la gestión de las megaurbes, las políticas y programas para reducir la pobreza o las medidas para incrementar la participación política de las mujeres. Por último, hay “problemas derivados de la interdependencia global”, que pueden conducir a prác-

5 Como plantea el politólogo alemán Dirk Messner, Messner, Dirk, “La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización”, Nueva Sociedad, n° 163, septiembre-octubre 1999, pp. 71-91, en especial pp. 82-85.

ticas de dumping social, ambiental o tributario, en que se requiere una mayor coordinación y/o armonización de políticas y estándares a escala global y, sobre todo, regional.

Ante todas estas situaciones, la Diplomacia Parlamentaria puede resultar, y de hecho lo ha venido siendo, un complemento relevante a la diplomacia convencional del Estado, conducida de gobierno a gobierno. En las distintas instancias, foros y organizaciones de la Diplomacia Parlamentaria, se crean espacios para el debate, el intercambio de ideas y experiencias, y la identificación de buenas prácticas en diferentes áreas de las políticas públicas. Además, en tanto se conforman como ámbitos con representación plural de los distintos segmentos de sus sociedades, se desarrolla la práctica de buscar consensos amplios que permitan una acción conjunta y, en ocasiones, la elaboración de propuestas de armonización normativa, por parte de los legisladores nacionales.

Finalmente, en la sociedad internacional actual se han ampliado los actores y los canales de contacto y comunicación entre los Estados y las sociedades, en todo el mundo. Así, junto a la tradicional diplomacia estatal aparecen en el escenario internacional otras formas de interrelación. De esta forma, la asociación moderna entre diplomacia y Estado -conducida por su gobierno- va perdiendo su carácter monopólico. Se hacen visibles en la escena mundial, múltiples manifestaciones de una actividad de representación y comunicación que despliegan actores estatales y no estatales, públicos y privados, de carácter nacional y sub-nacional. Esta actuación externa de actores que no son el gobierno central del Estado, se han agrupado bajo el término "paradiplomacia".⁶ En ese mismo

6 Arámbula Reyes, Alma, Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales (Actores Subestatales en las relaciones internacionales), Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados (México), México D.F., Marzo 2008, SPE-ISS-06-08, pp. 3-8.

contexto, también se puede ver la proyección internacional de otros poderes del Estado central, como el Legislativo y el Judicial, que tienen sus características específicas, lo que para el caso del Poder Legislativo, se traduce en la emergencia de la Diplomacia Parlamentaria como una nueva función estable.

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA: *ORÍGENES, CONTENIDO Y EVOLUCIÓN*

En sus orígenes, la noción de “diplomacia parlamentaria” fue utilizada para referirse a las conferencias y organizaciones internacionales de carácter multilateral, en que los representantes gubernamentales participan en deliberaciones con técnicas y normas de procedimiento análogas a las de los cuerpos parlamentarios. En dichos foros, además, las resoluciones se adoptan por voto mayoritario o por consenso logrado por negociaciones políticas multilaterales, y tanto el debate como la decisión, son públicos con relativa inmediatez.⁷

En los últimos veinte años se ha modificado el uso de la noción, para referirse como “diplomacia parlamentaria” a la actuación exterior de los Congresos y los congresistas que, según los autores, pueden ser relaciones más o menos formalizadas. En un sentido muy laxo, se engloba con este concepto un amplio entramado de relaciones formales e informales que vinculan a los Parlamentos y sus miembros, a título institucional o individual, con pares de otros Estados, en ámbitos

⁷ Se cita al secretario de Estado Dean Rusk como el primero en utilizar esta noción a mediados de los ‘50. Ver: Obrador, Rodrigo y Serani, Edmundo, “Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades”, Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios, año 1, n° 1, segundo semestre 2009, Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile, pp. 27-44, en p. 39.

bilaterales, regionales o a nivel mundial.⁸ En este sentido, podría incluirse la participación de parlamentarios en reuniones públicas de partidos o movimientos sociales en otros países, o en asociaciones internacionales de partidos políticos como la Internacional Demócrata de Centro, Internacional Demócrata Cristiana o la Internacional Socialista, la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) o la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA).

En un sentido más estricto, sin embargo, se entiende por Diplomacia Parlamentaria

*“la actividad internacional regular y coherente que los Parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados. Es una diplomacia sui generis en la que no hay representación de los gobiernos ni poder de negociación en su nombre, cuya aparición es una muestra evidente de la influencia creciente que los Parlamentos ejercen en el desarrollo de las relaciones internacionales del Estado”.*⁹

Se trata de un mecanismo de representación y comunicación entre los países, que presenta un mayor grado de flexibilidad y expresa la pluralidad de las sociedades, todo lo cual, le permite dinamizar los contactos, tomar conocimiento de las situaciones políticas por diversos canales y establecer lazos de confianza y conocimiento mutuo. En ese sentido, se ha dicho que

8 Para una presentación de las diversas concepciones de este fenómeno, Richard Muñoz, María Paz y González Chávez, Jorge, Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados (México), México D.F., Noviembre 2011, SPE-ISS-04-11, pp. 9-20.

9 Vallejos de la Barra, Federico, “La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados”, Diplomacia, n° 97, enero-marzo de 2004, Academia Diplomática de Chile, pp. 77-85, en pp. 80-81.

*“los parlamentarios tienen por ende un margen de flexibilidad de que carece el diplomático [...] esta flexibilidad permite a los legisladores dialogar en forma más abierta con sus contrapartes de otros países y aportar soluciones innovadoras a lo que parecían problemas insolubles”.*¹⁰

En todo caso, más allá de gestiones informales que pudiera hacer un parlamentario a título personal o por encargo de un gobierno, se debe recordar que las actividades propiamente de Diplomacia Parlamentaria, tienen un carácter oficial o institucional, con mandato o autorización de las cámaras parlamentarias, y debe mantener la coherencia y coordinación con la diplomacia tradicional. En consecuencia, estamos frente a

*“una función propia de los parlamentos, paralela y complementaria a la diplomacia de los Estados representada por el Poder Ejecutivo. Puede ser un apoyo a la diplomacia gubernamental, anticiparse a ésta pero no es antagónica a ella”.*¹¹

En efecto, como ocurre en la mayoría de los países, la conducción de la Política Exterior de Chile es facultad del Jefe de Estado, que fija las orientaciones a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, corresponden al Congreso una serie de competencias que tienen relevancia en la actuación internacional del Estado, tal como la de aprobar los tratados. Hay también otras actividades ordinarias del Congreso que pueden tener relevancia internacional, como la adopción de declaraciones institucionales -de una o ambas cámaras- tomando posición ante algún acontecimiento externo. Por último, hemos visto que gran parte de los compromisos

10 Beetham, David, *El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno ...*, op. cit., p. 174.

11 Obrador, Rodrigo y Serani, Edmundo, “Funciones del parlamento ...”, op. cit., p. 40.

que se asumen internacionalmente en distintos foros internacionales, tienen efecto sobre una amplia gama de políticas nacionales que están constitucionalmente confiadas a los Parlamentos.

Teniendo presente esta realidad, el parlamentario belga Geert Versnick afirmó, en el marco de la Conferencia Parlamentaria sobre la OMC, que

*“el comercio internacional es muy importante para ser dejado únicamente en las manos de los gobiernos y que nosotros, los parlamentarios, tenemos el deber de supervisar el trabajo de nuestros gobiernos en la OMC”.*¹²

Esta reflexión es completamente extrapolable a otras materias y, en definitiva, viene a destacar la razón para lograr una mayor implicación de los Parlamentos en los asuntos internacionales. Se trata, en otras palabras, de ejercer en el ámbito de las relaciones exteriores del país, las mismas competencias constitucionales que posee y ejerce el Poder Legislativo en el plano exclusivamente interno.

En este sentido, el Dr. Uwe Holz ha sistematizado esas competencias parlamentarias concretas en seis grandes áreas, conformando el modelo del “hexágono parlamentario”¹³, integrado por:

12 Versnick, Geert (rapporteur), Annual Session of the Parliamentary Conference on the WTO. Presentation of the Draft Outcome Document, Geneva, 1-2 December 2006, disponible en línea: <http://www.ipu.org/splz-e/trade06/versnick.pdf> [acc. 15/01/2014].

13 Este académico alemán es consultor de la Mesa Redonda de Parlamentarios de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación; ver: Holz, Uwe, Important Outcomes of the Previous Five Round Tables of Members of Parliament on the United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD Secretariat, Vers. 04-10-2005, p. 22, disponible en: <http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Parliament/2005/report5parl-eng.pdf> [acc. 30/08/2013].

- a) la competencia legislativa: elaborar leyes, incluido cambios constitucionales;
- b) la competencia presupuestaria: asignar recursos financieros y decidir sobre el presupuesto y los impuestos;
- c) la competencia de control: exigir responsabilidades al gobierno y supervisar sus acciones ejecutivas, las políticas y el personal;
- d) la competencia de representación y debate: representar la pluralidad de opiniones de una sociedad democrática (democratic publics) y debatir asuntos contingentes nacionales e internacionales;
- e) la competencia electiva: elegir a las personalidades, funcionarios y órganos competentes dentro del Parlamento y, en el caso de los sistemas parlamentaristas, al Ejecutivo;
- f) la competencia internacional: influir en la política exterior mediante las facultades para aprobar tratados o decidir sobre guerra y paz, mediando entre la ciudadanía nacional y las instituciones internacionales, desarrollando actividades de diplomacia parlamentaria, entre otras.

En consecuencia, este incremento de la implicación parlamentaria debe tener como ámbito protagónico los propios Congresos a nivel nacional y complementarse con la interacción en foros inter-parlamentarios a nivel internacional. En el plano nacional, pero con indudables repercusiones externas, los Parlamentos nacionales deben desplegar su actividad de supervisión e influencia sobre las políticas negociadoras de los gobiernos. Para ello, se requiere que los parlamentarios puedan contar con información relevante y oportuna por parte del gobierno, en relación a iniciativas internacionales que está

estudiando, para poder considerarlas y entregar su opinión. Asimismo, sería positivo que se instalara la práctica de que los parlamentarios especializados en ciertas materias, sean incluidos en las delegaciones oficiales del país a los eventos internacionales respectivos a ese asunto.¹⁴

A este último respecto, el eurodiputado español Enrique Barón Crespo, argumentaba, defendiendo el rol de los parlamentarios como legítimos representantes de los ciudadanos, que debía ser visto como complementario al papel de los representantes del gobierno. Es de esperar, señaló,

*“que los negociadores no vean el involucramiento parlamentario meramente como una limitación o una obligación a cumplir. Transmitiendo las preocupaciones e inquietudes de nuestros votantes en el curso de la negociación, los parlamentarios podemos ayudar a que los acuerdos que emerjan no sólo sean técnicamente adecuados sino aceptables para el conjunto de la sociedad”.*¹⁵

Paralelamente, y de manera complementaria, los parlamentarios y los Parlamentos han establecido canales propios de comunicación y foros de encuentro en el plano internacional.

14 Este tipo de recomendaciones son parte, por ejemplo, de un documento adoptado por la Conferencia Parlamentaria sobre la OMC, instancia de diplomacia parlamentaria en que se da seguimiento a los asuntos de comercio internacional. Ver: Parliamentary Conference on the WTO, Guidelines for Relations Between Governments and Parliaments on International Trade Issues, adopted by consensus at the Annual 2008 Session, on 12 September 2008, disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/trade08/guidelines.pdf> [acc. 15/01/2014].

15 Barón Crespo, Enrique, Introductory Statement. The Future of the WTO – The WTO at 10: The perceived loss of “sovereignty” due to WTO accords: should parliamentarians be concerned?, Paper delivered at the Parliamentary Panel on the WTO PUBLIC SYMPOSIUM – WTO after 10 years (GATT at 57): Global problems and multilateral solutions, 22 April 2005, p. 3, disponible en: http://www.wto.org/english/news_e/events_e/symp05_e/crespo18_e.doc [acc. 15/01/2014].

En las últimas décadas han proliferado y se han consolidado distintas prácticas y ámbitos interparlamentarios de interacción en que se desarrolla la Diplomacia Parlamentaria, como se verá a continuación.

LAS FORMAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y LA PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE

En los últimos diez a quince años se han multiplicado los contactos directos entre parlamentarios, tanto a nivel bilateral como multilateral, a escalas sub-regionales, regionales y mundial. De esa manera, la Diplomacia Parlamentaria se ha convertido en una función estable que desarrollan los Parlamentos -entre ellos, el Congreso Nacional de Chile-, con delegaciones de cada cámara o con composición bicameral; adopta una diversidad de formas, desde prácticas más o menos regulares -pero en todo caso, sin gran formalización institucional- hasta la creación de verdaderas organizaciones internacionales de carácter inter-parlamentario.

En esos distintos espacios de Diplomacia Parlamentaria, la posibilidad de intercambiar experiencias legislativas y de política pública ocupa un rol destacado. Otro propósito que se valora especialmente, es la existencia de instancias en que los parlamentarios pueden obtener información técnica y política sobre el desarrollo de la labor de las organizaciones internacionales de composición intergubernamental, a las cuales, con frecuencia, se vinculan los foros o instancias inter-parlamentarias más establecidas. En cierta medida, sirven como un foro para acceder a información de primera mano sobre las negociaciones y acuerdos alcanzados por los gobiernos en el plano internacional, lo que contribuye a más canales y mejores prácticas de control de la actuación gubernamental.

A título ilustrativo, en vista de su historia, evolución y objetivos, es interesante rescatar el caso de la Unión Interparlamentaria (UIP) como la única organización que representa a los cuerpos legislativos a nivel mundial y que es la pionera, habiendo sido creada a fines del siglo XIX.¹⁶ La UIP pasó de ser, inicialmente, una suerte de red parlamentaria a la que se asociaban parlamentarios individuales, a convertirse en una organización inter-parlamentaria de alcance universal, cuyos miembros son los Parlamentos de los Estados soberanos de todo el mundo. Se presenta como un centro de diálogo y concertación interparlamentaria a escala mundial, en torno a los principales asuntos que conforman la agenda internacional. Entre sus objetivos¹⁷, destacan:

- a) favorecer los contactos, la coordinación y el intercambio de experiencias entre los Parlamentos y los parlamentarios de todos los países
- b) considerar asuntos de interés y preocupación internacional y expresar sus opiniones sobre ellos, para suscitar la acción de los Parlamentos y los parlamentarios

La Diplomacia Parlamentaria se ha generado un espacio más o menos constante entre las actividades regulares del Congreso Nacional de Chile. El calendario anual de encuentros, reuniones y sesiones ordinarias de distintos foros, mantiene un ritmo de actividades y compromisos institucionales de una o

16 Fue creada en 1889, cuando no existía ninguna organización integrada por representantes de los Estados que abordaran los principales asuntos de la política internacional, comenzando en aquél momento por una Conferencia Interparlamentaria sobre Arbitraje Internacional. Ver: Ferrero, Mariano J., La Unión Interparlamentaria. Principales características y dinámicas de funcionamiento, Serie Informes - DP N° 01-08, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, 07-02-2008, p. 1.

17 IPU, Statutes of the Inter-Parliamentary Union, Adopted in 1976 (last revision October 2011), Artículo 1° inciso 2°, p. 1.

ambas cámaras. A través de resoluciones de la Comisión de Régimen Interior del Senado y la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento de la Cámara de Diputados, se han adoptado directrices para orientar la actividad inter-parlamentaria internacional de delegaciones que, por lo general, tienen una composición marcada por la representación proporcional de los distintos partidos políticos, según su presencia en cada cámara. Esta institucionalización de la Diplomacia Parlamentaria y la frecuencia de las actividades asociadas a ella, se ha reflejado en el interés mostrado en el último tiempo por diversos investigadores, en dar cuenta de esta dimensión del trabajo de nuestro Parlamento.¹⁸ El protagonismo del Congreso chileno en estas instancias se puede corroborar, además, en la activa participación de sus representantes en la directiva de muchos de estos foros, habiendo llegado a ejercer la presidencia de las dos entidades pioneras, la Unión Interparlamentaria (UIP), en el plano universal, y el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), en el ámbito regional.

En relación a las distintas formas en que se desarrolla la Diplomacia Parlamentaria del Congreso Nacional de Chile, podemos agruparlas como sigue, según el grado de menor a mayor institucionalización formal de las prácticas.

- 1. Visitas inter-parlamentarias:** se desarrollan de manera esporádica, sin una periodicidad predefinida, y responden al viaje de delegaciones de parlamentarios o de los Presidentes de las Cámaras, en una función de representación

18 Troncoso Repetto, Claudio, Parlamento y política exterior de Chile. Un balance de veinte años (1990-2010), Serie de Estudios N° 6, Fundación Konrad Adenauer, Santiago de Chile, 2011, pp. 82-89; Aranda Bustamante, Gilberto y Riquelme Rivera, Jorge, "Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile", Polis [En línea], n° 28, 2011, Puesto en línea el 15 abril 2012, disponible en: <http://polis.revues.org/1308> [acc. 15/01/2014].

institucional a los Parlamentos de otros países. En ocasiones, se enmarcan en visitas oficiales de Estado, en que los representantes del Gobierno (jefe de Estado, Ministro de Relaciones Exteriores, etc.) invitan a parlamentarios a integrar la delegación, aprovechando ellos para tomar contacto con contrapartes en el otro país o, inclusive, celebrar reuniones en forma individual o en grupos de parlamentarios con autoridades de gobierno del país anfitrión.

- 2. Redes de parlamentarios:** se trata de iniciativas de diálogo e intercambio de experiencias entre parlamentarios, que comparten intereses comunes en ciertas materias, las que se articulan de manera informal y sin mayores grados de institucionalización, y donde los parlamentarios participan a título individual, aunque, en ocasiones, cuentan con la autorización de la respectiva Corporación, por lo cual pueden disponer de un presupuesto para asistir al evento. Son instancias que agrupan a legisladores especialmente interesados en una temática, a la que apuntan a dinamizar con sus acciones. Con frecuencia, esta forma de articulación deja lugar, si la iniciativa es eficaz, a modos más formalizados de organización en que se cuenta con la membresía institucional de los propios Parlamentos.

Existen distintas iniciativas de este tipo que cuentan con la participación de congresistas chilenos, como ocurre con la red Acción Mundial de Parlamentarios (PGA), que debate diversos asuntos políticos y de desarrollo que hacen parte de la agenda internacional. También tienen características más próximas a esta categoría, iniciativas como el Foro Mundial Parlamentario sobre la Diabetes, la Mesa Redonda de Parlamentarios de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, el Frente Parlamentario contra el Hambre, la Red Parlamentaria del Banco Mundial y el FMI, la Asamblea Consultiva de Parlamentarios por la Corte Penal Internacional, la Red de

Mujeres Parlamentarias de las Américas, entre otras. En 2011, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) anunció la creación de su propia red de parlamentarios, para facilitar más el diálogo y los flujos de información entre la organización internacional y los Parlamentos de los Estados miembros.

3. **Relaciones inter-parlamentarias bilaterales:** en su forma menos desarrollada, pueden consistir en visitas ocasionales de delegaciones parlamentarias de un país a otro, para celebrar un diálogo sobre asuntos de interés común. Cuando estos encuentros se hacen periódicos y las relaciones entre ambos países adquieren un grado de intensidad y relevancia política, se institucionalizan con la figura de los grupos bilaterales de amistad. En el caso de Chile, se conocen como “grupos interparlamentarios binacionales” y han sido creados para contribuir al fortalecimiento de los lazos con los parlamentarios de la contraparte, y el conocimiento recíproco de las realidades y experiencias de ambos países. En la actualidad, la Cámara de Diputados tiene constituidos 54 grupos interparlamentarios binacionales, con países de todo el mundo.¹⁹
4. **Encuentros inter-parlamentarios multilaterales de carácter temático:** agrupa un amplio espectro de reuniones entre delegaciones representativas de los distintos Parlamentos nacionales, celebradas con una cierta frecuencia, para analizar la evolución de cierta temática. En muchos casos, estos encuentros son organizados por una o varias asambleas parlamentarias internacionales, para permitir la interacción con los representantes gubernamentales y/o

¹⁹ De acuerdo a la información disponible en la página institucional de la Cámara de Diputados, <http://www.camara.cl/camara/diputados.aspx?prmTab=grupos#tab> [acc. 15/01/2014].

los funcionarios internacionales de las organizaciones internacionales que lideran el trabajo multilateral en esa temática.

Entre los encuentros más destacados de este tipo, algunos de los cuales alcanzan un grado de institucionalización semejante al de las propias asambleas parlamentarias, se cuentan: la Conferencia Parlamentaria sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC); la Reunión Parlamentaria en ocasión de la sesión anual de la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres de las Naciones Unidas; la Conferencia Mundial sobre los Parlamentos Electrónicos; la Audiencia Parlamentaria Anual en las Naciones Unidas, entre muchos otros.

En esta categoría también se pueden reseñar los encuentros inter-parlamentarios que reúnen a los representantes institucionales de los Parlamentos, como son los Presidentes de las cámaras. En este sentido, existen foros multilaterales que se han convocado con cierta periodicidad, como la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos o, más recientemente, la Reunión de Mujeres Presidentas de Parlamentos. En ciertos casos, se han convocado extraordinariamente encuentros institucionales para tomar decisiones sobre la conformación de nuevas asambleas parlamentarias internacionales. Así sucedió, por ejemplo, cuando se celebró la Cumbre de Presidentes de Parlamentos de las Naciones que integran la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), para definir la creación del Parlamento Suramericano, previsto en el tratado constitutivo de la UNASUR.

5. Asambleas parlamentarias internacionales: en esta categoría se agrupa un conjunto de instituciones internacionales que reúnen, por lo general, a los Parlamentos nacionales en foros deliberativos que se vinculan, directa o indirectamente,

tamente, con organizaciones internacionales de alcance universal o regional. El debate inter-parlamentario que tiene lugar en dichos foros se plasma en resoluciones o declaraciones que, si bien no tienen carácter vinculante para los Estados, emiten recomendaciones de gran interés para la coordinación y cooperación entre los países. En otros casos, como el PARLATINO, trabajan en la armonización normativa a partir de la adopción de “leyes-marco”, que deberían servir como inspiración para el trabajo legislativo en los Congresos nacionales.

En ciertos casos, estas asambleas parlamentarias son órganos de control político y representación ciudadana, en el marco de organizaciones internacionales de integración regional. Este es el caso del Parlamento Andino, como parte de la Comunidad Andina de Naciones, y del Parlamento del MERCOSUR -conocido como PARLASUR-, en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), de los cuales las delegaciones de parlamentarios chilenos participan en función del carácter de Estado asociado a ambos procesos que tiene nuestro país. Debe señalarse que los parlamentarios andinos son elegidos directamente por los ciudadanos de sus países y, en el caso del MERCOSUR, se aspira a llegar a la misma situación, con lo cual son propiamente Parlamentos regionales. En todo caso, el Congreso Nacional de Chile designa a los parlamentarios que lo representarán cuando asisten a las sesiones de ambas entidades.

En otros casos, estas asambleas parlamentarias tienen el carácter de organizaciones internacionales de carácter inter-parlamentario, como ocurre con la Unión Interparlamentaria (UIP) y, en menor medida, acontece en el ámbito interamericano con ParlAmericas (el antiguo Foro Parlamentario de las Américas, FIPA) y la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), reuniendo esta última también a los parlamentos sub-nacionales. En el espacio

latinoamericano, destaca, en este sentido, el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), creado en 1964 y que ha desempeñado un papel pionero en el fomento del diálogo inter-parlamentario, para la defensa de la democracia, los Derechos Humanos y la integración regional.

Existen otros foros de Diplomacia Parlamentaria que, si bien se asemejan en varios aspectos a las asambleas parlamentarias, tienen ciertas características más sui generis. Es el caso de la Comisión de Asociación Parlamentaria entre el Congreso Nacional de Chile y el Parlamento Europeo, que es un órgano previsto en el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea. Presenta la singularidad de reunir a parlamentarios nacionales (Chile) y parlamentarios regionales (Unión Europea), y tratarse de una comisión mixta de carácter bilateral.

Por otra parte, está la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EURO-LAT) que agrupa a parlamentarios de un Parlamento regional (Parlamento Europeo) con parlamentarios miembros de asambleas parlamentarias y parlamentos regionales de integración de América Latina (PARLATINO, PARLASUR, Parlamento Andino, entre otros), más los representantes de los Parlamentos nacionales de Chile y México en las comisiones mixtas con la Unión Europea. En este caso, Chile cuenta con parlamentarios nacionales que participan como miembros del Congreso (integrantes de la comisión mixta con la UE) y otros que lo hacen en las delegaciones de las asambleas parlamentarias latinoamericanas.

Finalmente, hay foros que mantienen mayores niveles de flexibilidad en su organización, vinculándose a espacios de cooperación inter-continetales en que participa Chile. Tal es el caso del Foro Parlamentario Iberoamericano que se convoca en la antesala de la Cumbre Iberoamericana, el cual reúne a

los jefes de Estado y Gobierno de los países de América Latina, con España y Portugal. Es, por último, también la realidad del Foro Parlamentario Asia-Pacífico (APPF) como espacio de diálogo inter-parlamentario para los países que participan en instancias de cooperación intergubernamental en la cuenca del Pacífico, especialmente a través del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

2

DIPLOMACIA PARLAMENTARIA *EN ASIA PACÍFICO*

A continuación se ejemplifica la Diplomacia Parlamentaria chilena, en el ámbito del Asia Pacífico. Esta región se ha caracterizado en las últimas décadas, por convocar la atención de la esfera pública y privada, debido a su creciente protagonismo en la escena económica e internacional.

Ejemplo de esto, han sido las múltiples instancias en las que el Congreso Nacional de Chile ha generado y participa, con el propósito de potenciar las relaciones bilaterales e incrementar los medios de interacción, por medio de los cuales se implementa y expresa la Diplomacia Parlamentaria en esta región.

LOS GRUPOS *INTERPARLAMENTARIOS*

En primera instancia, es posible identificar los diversos Grupos Interparlamentarios que existen en el Congreso y que, a

partir de 1990, cada Comisión ha creado para cada Período Legislativo. Los Grupos Interparlamentarios Binacionales son órganos de trabajo interno del Senado y la Cámara de Diputados, creados por decisión de la Comisión de Relaciones Exteriores para cada período, a solicitud de los parlamentarios a quienes interesa la constitución de un Grupo.

Los congresistas que deseen formar parte de él, movidos por su deseo de estrechar lazos con otros Parlamentos, pueden hacerlo sin que exista limitación en cuanto al número de Grupos que pueda integrar cada parlamentario. En la sesión constitutiva de cada Grupo, se elige un Presidente y tantos Vicepresidentes como Comités Parlamentarios estén representados en el Grupo y que no ocupen la Presidencia. Asimismo, se procede a fijar días y horas de sesión, y se acuerdan los procedimientos de trabajo²⁰.

En la Cámara de Diputados, actualmente existen nueve grupos interparlamentarios relacionados con los países de Asia Pacífico: el grupo chileno-australiano, presidido por el diputado Patricio Melero; el grupo chileno-chino, presidido por el diputado Roberto León; el grupo chileno-indio, presidido por la diputada Andrea Molina; el grupo chileno-indonesio, presidido por el diputado Carlos Abel Jarpa; el grupo chileno-japonés, vice-presidido por el diputado Patricio Hales; el grupo chileno-neozelandés, presidido por la diputada Denise Pascal; el grupo chileno-sudcoreano, presidido por el diputado Felipe Salaberry; el grupo chileno-tailandés, vice-presidido por el diputado Alfonso de Urresti, y el grupo chileno-vietnamita, presidido por la diputada Claudia Nogueira²¹.

20 "Grupos Interparlamentarios". Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.camara.cl/camara/diputados.aspx?prmTab=grupos>

21 Ibid.

Por su parte, el Senado cuenta con ocho grupos interparlamentarios relacionados con los países del Asia Pacífico: el grupo chileno-australiano, presidido por el senador Alejandro Navarro; el grupo chileno-chino, integrado por el senador Francisco Chahuán; el grupo chileno-indio, integrado por el senador Antonio Horvath; el grupo chileno-japonés, presidido por la senadora Isabel Allende; el grupo chileno-neozelandés, integrado por el senador Ricardo Lagos Weber; el grupo chileno-norcoreano, integrado por el senador Juan Antonio Coloma; el grupo chileno-sudcoreano, integrado por el senador Andrés Zaldívar, y el grupo chileno-vietnamita, integrado por el senador Alejandro Navarro.

De todos modos, es necesario mencionar que con la entrada en ejercicio de los nuevos congresistas, tanto al Senado como a la Cámara de Diputados, se configurarán en marzo de 2014 las nuevas presidencias y vicepresidencias para cada uno de los Grupos Interparlamentarios antes mencionados.

EL COMITÉ DE DIÁLOGO *POLÍTICO CHILE-CHINA*

Por otro lado, existen ciertas instancias que se han desarrollado para profundizar los lazos bilaterales entre los distintos órganos legislativos. Bajo esta premisa, se creó el Comité de Diálogo Político entre la Asamblea Popular Nacional de China y el Congreso Nacional de Chile, con el propósito y la disposición de estrechar los vínculos, tras los acuerdos obtenidos en el ámbito político y económico con el gigante asiático²².

22 Para mayor información, revisar el documento "Comité de Diálogo Político congreso Nacional de Chile-Asamblea Popular Nacional de China". Disponible en el Portal Parlamentario: http://parlamentario.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/17234/5/95841_Comite-de-Dialogo-Politico-Chile-China.pdf

El 21 de diciembre de 2005, el Congreso Nacional de Chile y la Asamblea Popular Nacional de China (APN) celebraron una reunión que dio origen al Comité de Diálogo Político, en base a diversas consideraciones, entre las que se destacan la larga trayectoria de relaciones diplomáticas que mantienen ambos países desde 1970. Los fundamentos que se tuvieron a la vista al firmar este Acuerdo, dicen relación con el desarrollo armónico, el crecimiento sostenido y el aumento experimentado por el comercio recíproco que llevó a la suscripción de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos países.

De esta manera, se consideró altamente importante avanzar también en un acuerdo de diálogo político entre ambas naciones, a fin de afianzar sus relaciones parlamentarias. Sus principales objetivos son: institucionalizar el diálogo político entre ambos Parlamentos; crear un espacio de intercambio de experiencias legislativas; reforzar el rol de la Diplomacia Parlamentaria, como coadyuvante a las relaciones oficiales que llevan los respectivos gobiernos; servir como un elemento de apoyo y seguimiento al Tratado de Libre Comercio firmado entre ambas naciones el año 2005, y servir de espacio para generar puntos de encuentro, acercar posiciones y crear confianza mutua entre ambas naciones.

El Comité se reúne en forma no periódica, alternando la sede entre Chile y China. Las reuniones tienen una agenda que debe ser acordada con un mes de antelación²³ a cada reunión, a través de las respectivas Secretarías Técnicas. Además, el Comité está formado por 12 parlamentarios, seis chilenos y seis chinos.

23 Acuerdo Diálogo Político / Asamblea Nacional de China y Congreso Nacional de Chile, BCN Asia Pacífico, Biblioteca del Congreso Nacional, disponible en: <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/politica/diputado-roberto-leon-201cchile-y-china-mantienen-un-buenas-relaciones-politicas>

Aunque el Convenio que crea el Comité fue suscrito en diciembre de 2005, en julio de 2006 se efectuó la Primera Reunión entre el Congreso Chileno y la Asamblea Nacional de China, denominado Comité de Diálogo Político. Desde entonces, todos los años se han realizado reuniones, con la excepción de 2012.

Reunión	Fecha	Ciudad
I Reunión del Comité de Diálogo	06 de septiembre de 2006	Santiago
II Reunión del Comité de Diálogo	23 de abril de 2007	Beijing
III Reunión del Comité de Diálogo	15 de julio de 2008	Valparaíso
IV Reunión del Comité de Diálogo	25 de mayo de 2009	Beijing
V Reunión del Comité de Diálogo	12 de enero de 2010	Valparaíso
VI Reunión del Comité de Diálogo	17 de enero de 2011	Beijing
VII Reunión del Comité de Diálogo	24 de abril de 2013	Beijing

El más reciente encuentro fue la Séptima Reunión del Comité de Diálogo Político, realizada en la ciudad de Beijing entre el 24 y 26 de abril de 2013. Durante la cita se discutieron una serie de temas que van desde los vinculados directamente con la realidad interna de China –como lo es el nuevo lineamiento político de su nueva dirigencia-, hasta los asuntos “bilaterales”, entre los que se encuentran la implementación de la Asociación Estratégica Chile-China, las inversiones chinas en Chile y el fomento al intercambio de personas entre ambas naciones.

VISITAS PARLAMENTARIAS

En otro orden, paralelo al desarrollo y creación de estas importantes instancias, se encuentran las numerosas visitas parlamentarias de Asia Pacífico, que tanto reciben como realizan

a la región, nuestros congresistas. Estos viajes han contribuido a establecer relaciones diplomáticas para cultivar los lazos existentes y abrir posibilidades futuras.

Con respecto a China, existen importantes visitas y fructíferos encuentros desde la década del '50, cuando el 10 de agosto de 1954, una delegación del Instituto Chileno-Chino de Cultura, presidida por el entonces senador Salvador Allende, en compañía de su esposa Hortensia Bussi, arribó al gigante asiático para una visita amistosa.

Casi una década más tarde, aumentó el intercambio, hecho que favoreció el entendimiento con la Asamblea Popular Nacional de China (APN). El 6 de agosto de 1961, los parlamentarios radicales, Raúl Juliet y Juan Martínez Camps, junto a sus respectivas esposas, se reunieron en Beijing con el primer ministro chino Zhou Enlai. Años después, le siguió el diputado Demócrata Cristiano, Carlos Sivori, quien sostuvo un encuentro, el 20 de junio de 1963 en Beijing, con el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional (APN), Zhu De. El 24 de marzo de 1966, una delegación de mujeres chilenas, dirigidas por la diputada Carmen Lazo, visitó la capital china. El 24 de mayo de 1966, el Segundo Vicepresidente de la Cámara Baja, Carlos Sivori, y su comitiva, se reunió en Beijing con el vicepresidente del Comité Permanente de la APN, Guo Moruo²⁴.

Durante la década del '70 se ralentizaron las visitas, en vista de los cambios políticos internos, los que nuevamente se retomaron a principios de los '90. El 14 de diciembre de 1970, el diputado Antonio Tavolari se reunió, en Beijing, con el primer ministro chino Chou En-lai, el mismo que el 14 de marzo de

24 "Intercambio parlamentario entre Chile y China". De los Andes a la Gran Muralla china. BCN. Disponible en: <http://asiapacifico.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/17122/1/2010.pdf>

1972, también en Beijing, recibió en entrevista al entonces senador socialista, Carlos Altamirano. Finalmente, el 27 de septiembre de 1975, el vicepresidente del Comité Permanente de la APN, Ulanhu, se entrevistó en Beijing con el presidente del Instituto Chileno Chino de Cultura, Guillermo del Pedregal y su señora²⁵.

Con el regreso de la democracia, las visitas parlamentarias se incrementaron considerablemente, tanto hacia nuestro país como a China. Reflejo de esto fue la visita que el 5 agosto de 1991 realizó el vicepresidente del Comité Permanente de la APN, Wang Hanbin, al Presidente de la República, Patricio Aylwin, en Santiago. Durante ese mismo año, el 26 de agosto, el titular del Comité Permanente de la APN, Wan Li, se entrevistó con el presidente de la Cámara Baja, José Antonio Viera-Gallo, en Beijing. El 13 de noviembre de 1992, los diputados Patricio Melero, Jorge Pizarro y Carlos Smok, junto al senador Sergio Romero, formaron parte de la histórica comitiva presidencial que visitó por primera vez China²⁶.

A mediados de los '90, el 26 de junio de 1995, el presidente del Senado chileno, Gabriel Valdés, recibió al presidente de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo chino, Li Ruihuan. El 29 de septiembre de 1996, los parlamentarios Francisco Huenchumilla y Sergio Páez, asistieron a la 96° Conferencia de la Unión Interparlamentaria celebrada en China, donde también se reunieron con la vicepresidenta del Comité Permanente de la APN, Chen Muhua. A fines del mismo año, el 27 noviembre de 1996, el presidente del Senado, Sergio Diez, visitó al presidente del Comité Permanente de la APN de Chi-

25 Ibíd.

26 "Intercambio parlamentario entre Chile y China". De los Andes a la Gran Muralla china. Biblioteca del Congreso Nacional- BCN. Disponible en: <http://asiapacifico.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/17122/1/2010.pdf>

na, Qiao Shi, en Beijing; el parlamentario chileno se reunió también con el vicepresidente de Estado de China, Rong Yiren. Finalmente, el 13 de mayo de 1998, el presidente del Senado, Andrés Zaldívar, recibió al vicepresidente del Comité Permanente de la APN, Tian Jiyun²⁷.

Con la llegada del siglo XXI, el incremento del intercambio comercial fue de la mano a la consolidación del intercambio bilateral parlamentario, el que suma más de 25 visitas entre los distintos actores legislativos de Chile y China. Entre los eventos más destacados se encuentran el IX Congreso Anual del Foro Parlamentario Asia-Pacífico, realizado el 16 enero de 2001 en Santiago, cuando el vicepresidente del Comité Permanente de la APN, Cheng Siwei, dio un discurso en el Congreso Nacional de Chile.

El 19 de noviembre de 2004, en el marco de su visita oficial a Chile, el Presidente de la República Popular China, Hu Jintao, se reunió con los titulares de la Cámara de Diputados, Pablo Lorenzini, y del Senado, Hernán Larraín.

El 21 de diciembre de 2005, se creó el Comité de Diálogo Político entre el Congreso Nacional de Chile y la Asamblea Popular Nacional de China, suscrito por los presidentes del Senado y la Cámara de Diputados, Sergio Romero y Gabriel Ascencio, con el embajador de la RPC, Changhua Li, en representación del presidente del Comité Permanente de la APN, Wu Bangguo. Posteriormente, el 6 de septiembre de 2006, se llevó a cabo la primera sesión de Diálogo Político, celebrada en Valparaíso. La delegación china la presidió el vicepresidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, Lu Cong Ming. En la ocasión, además, fue condecorado el presidente del Comité Per-

27 Ibid.

manente de la APN, Wu Bangguo²⁸.

El 25 de septiembre de 2006, el presidente del Senado, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, junto a los senadores Alberto Espina y Hosain Sabag, realizaron una visita oficial a China. Por su parte, el senador Frei se entrevistó con el ministro de Asuntos Exteriores de China, Li Zhaoxing, con quien recordó cuando, en la Cumbre de Canadá, iniciaron las conversaciones en torno al TLC entre China y Chile²⁹.

El 10 de junio de 2011, el vicepresidente chino Xi Jinping fue recibido por el Presidente de la Cámara de Diputados, Patricio Melero, en las dependencias del Congreso Nacional en Santiago.

El 17 y 20 de marzo de 2012, el vicepresidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China, Wang Zhaoguo, realizó una visita oficial a Chile. Durante su estancia, Wang se reunió con el Presidente Sebastián Piñera, y los titulares del Senado y la Cámara, Guido Girardi y Patricio Melero, respectivamente. Meses más tarde, en junio del mismo año, la visita oficial a nuestro país del Primer Ministro de China, Wen Jiabao, incluyó además de una visita con el mandatario, una reunión oficial al Presidente del Senado, Camilo Escalona.

Por otro lado, con respecto a los hitos parlamentarios con Japón, estos se remontan desde la década del '30, cuando en febrero de 1937, el senador Maximiano Errázuriz Valdés viajó a Japón, encabezando una delegación comercial. Décadas más tarde, en noviembre de 1961, el presidente del Senado, Hernán Videla Lira, visitó Japón como invitado oficial de Cámara de los Consejeros. Dicha invitación, fue la primera que realizó Japón a un Presidente del Senado extranjero. Al año siguiente,

28 Ibíd.

29 Ibíd.

en abril de 1962, visitó nuestro país una delegación parlamentaria japonesa, encabezada por el Presidente de la Cámara Baja, diputado Ichiro Kiyose³⁰.

A mediados de los '80, en abril de 1984, el ex alcalde de Tenri y senador, Toshio Horiushi, fundó junto a otros legisladores japoneses, la Liga Parlamentaria de Amistad con Chile. En la oportunidad, se nombró como presidente, al diputado Taro Nakayama³¹.

La década del '90 trajo consigo una considerable intensificación y regularidad de las visitas parlamentarias, gracias a la importante presencia comercial y de múltiples gestos políticos entre ambas naciones. Reflejo de esto, fue la visita del senador Kaname Endo, quien asistió como representante oficial del gobierno nipón al traspaso del mando presidencial a Patricio Aylwin Azócar, el 11 marzo de 1990.

El 17 noviembre 1992, los diputados Patricio Melero, Jorge Pizarro y Carlos Smok, junto al senador Sergio Romero, formaron parte de la histórica comitiva presidencial que visita por primera vez Japón, China y Malasia. En aquella oportunidad, también se realizó la primera reunión del Grupo Parlamentario Chileno Japonés. En enero de 1994, el diputado Taro Nakayama, también presidente de la Liga Parlamentaria Chile Japón, visitó Chile. Dos meses más tarde, en marzo del mismo año, el diputado y miembro de la Cámara de Representantes, Shusei Tanaka, visitó Chile como enviado especial a la transmisión del mando presidencial³².

30 "Cronología del intercambio parlamentario". La ruta chilena hacia el Sol Naciente". Biblioteca del Congreso Nacional- BCN. Disponible en: <http://asiapacifico.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/11844/1/Libro%20Japon.pdf>

31 Ibid.

32 Ibid.

El 9 de julio de 1996 visitó nuestro país el presidente del Senado japonés, Juro Saito, y una delegación parlamentaria, quienes son recibidos en sesión del Senado chileno. El titular de la Cámara Alta, Sergio Diez, entregó a Saito la medalla de oro parlamentaria. A fines del mismo año, en diciembre de 1996, visitó Japón, acompañado de una delegación parlamentaria, el mismo senador Diez, quien participó de un encuentro entre las Comisiones de Hacienda de ambas Cámaras Altas. En 1997, visitaron Japón los presidentes de las Comisiones de Pesca y de Educación, Ciencia y Tecnología del Senado chileno, quienes se reúnen con sus contrapartes japonesas³³.

Al igual que lo ocurrido con el gigante asiático, con la llegada del siglo XXI, se fortaleció considerablemente la presencia parlamentaria entre ambas riberas. Más de 26 visitas se llevaron a cabo en el último tiempo, entre ellas, a mediados del 2000, el ministro secretario general de Gobierno, Claudio Huepe, y el senador Carlos Ominami, asistieron en el mes de mayo como representantes oficiales de Chile a los funerales del Primer Ministro, Keizo Obuchi.

En enero de 2001 visitó Chile el diputado y ex Primer Ministro de Japón, Yasuhiro Nakasone, también presidente del Foro Parlamentario del Asia Pacífico, acompañado de una delegación parlamentaria liderada por el diputado Taro Aso. Un año más tarde, en agosto de 2002, una visita oficial a Chile realizó el viceministro senior de Relaciones Exteriores, diputado Shigeo Uetake, la que fue seguida por una visita de una delegación del partido New Komeito, presidida por el senador Hiroshi Takano. El 29 septiembre del mismo año, el presidente del Senado de Chile, Andrés Zaldívar, visitó Japón en forma oficial³⁴.

33 *Ibíd.*

34 “Cronología del intercambio parlamentario”. La ruta chilena hacia el Sol Nacien-

El 26 de agosto de 2003, realizó una visita oficial a Chile el presidente de la Cámara de Consejeros, senador Hiroyuki Kurata, acompañado por los senadores Kensei Nizote, Moto Kobayashi y Akira Koike, quienes se reunieron con la titular de la Cámara Baja, Isabel Allende, quien a su vez, realizó una visita oficial a Japón el 29 de septiembre del mismo año, acompañada por los diputados Guillermo Ceroni, Jorge Ulloa y Patricio Walker. La diputada Allende fue recibida por el Emperador Akihito y el Primer Ministro Junichiro Koizumi.

A lo largo de 2004, importantes reuniones y visitas lideradas por la diputada Isabel Allende se llevaron a cabo. Una de las más relevantes fue la desarrollada el 9 enero de 2004, donde junto a ella, visitaron Santiago, Punta Arenas y la Antártica, el presidente de la Liga Parlamentaria de Amistad con Chile, diputado Hidenao Nakagawa, acompañado por la vicepresidenta de la Liga, senadora Kayoko Shimizu y por el secretario general de la Liga, diputado Toshio Kojima.

El 11 de marzo de 2006, con motivo de la transmisión del mando presidencial, Japón envió a Hidenao Nakagawa, diputado y presidente del Grupo Parlamentario de Amistad entre Japón y Chile, quien se entrevistó con el Presidente saliente, Ricardo Lagos, y la Presidenta electa, Michelle Bachelet, además del nuevo ministro del Interior, Andrés Zaldívar, y los miembros chilenos del Foro Permanente de Relaciones entre Chile y Japón³⁵.

El 3 de septiembre de 2007 la Presidenta Bachelet sostuvo una reunión con el presidente de la Cámara de Consejeros de Japón, senador Satsuki Eda, en la Sala de Audiencias de la Cámara de Consejeros. La acompañaron los diputados Marco

te". Biblioteca del Congreso Nacional- BCN. Disponible en: <http://asiapacifico.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/11844/1/Libro%20Japon.pdf>

35 Ibid.

Antonio Núñez, Isabel Allende, Gonzalo Uriarte y los senadores Antonio Horvath y Carlos Ominami. Asimismo, se reunirían con el presidente de la Cámara de Representantes de Japón, diputado Yohei Kono.

En enero de 2008, realizaron una visita oficial a Japón los senadores chilenos Carlos Bianchi, Hosaín Sabag, Carlos Ominami y Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Este último se reunió con el emperador Akihito.

En enero de 2012, una delegación parlamentaria asistió a la 20° Reunión Anual del Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF) que se desarrolló en la capital japonesa, Tokio. En enero de 2013, el senador Ricardo Lagos Weber, realizó una visita a Tokio, gracias a una invitación oficial del gobierno nipón.

Por otro lado, las visitas parlamentarias con Corea del Sur no poseen una larga data, a diferencia de los casos anteriores, por lo que recientemente se han generado importantes instancias de relación entre los actores legislativos de ambos países. El primer evento que da inicio a la cronología parlamentaria chileno-surcoreana fue el 20 de julio de 1977, cuando una delegación de parlamentarios miembros de la Comisión de Agricultura y Pesca de la Asamblea Nacional de Corea, visitó Santiago³⁶.

Posteriormente, sólo tras el inicio del siglo XXI, se regularizó el intercambio. El 9 de mayo de 2003, el diputado Edgardo Riveros se reunió con Shin Janj-Bum, con quien analizó la ratificación del Congreso Nacional al TLC suscrito entre ambos países.

El 30 de enero de 2008, con el fin de iniciar un efectivo inter-

36 “Intercambio parlamentario Chile-Corea del Sur”. Dos voluntades para el desarrollo. Biblioteca del Congreso Nacional- BCN. Disponible en: <http://asiapacifico.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/29264/1/LibroCoreaBCN.pdf>

cambio de experiencias entre las Comisiones de Presupuestos de los Parlamentos de Corea del Sur y Chile, y establecer vínculos directos en el marco del TLC suscrito entre ambas naciones, se reunieron los presidentes de dichas instancias Kim Jung-Bu y el senador Alejandro Foxley. El 23 de julio del mismo año, el presidente de la Cámara, diputado Juan Bustos, se reunió con el nuevo embajador coreano, Yim Chang-Soon, con quien conversó sobre los alcances del TLC y los avances que se pueden llevar a cabo en tecnología y educación³⁷.

El 16 de octubre de 2009, el presidente del Senado, Jovino Novoa, obsequió un libro de Chile al legislador coreano, Pork Jin, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de Comercio y Unificación de la Asamblea Nacional de Corea.

El 19 de enero de 2010, el presidente del Senado, Jovino Novoa, recibió en audiencia a una delegación parlamentaria coreana. Un año más tarde, el 14 de enero de 2011, el presidente de la Comisión de RR.EE. y titular del Grupo de Amistad Chileno-Coreano, senador Hernán Larraín, junto a los senadores Andrés Zaldívar y Guido Girardi, se reunieron con el embajador de Corea en Chile, Yim Chang-soon, y los parlamentarios Lee, Sa Churi y Cho Moon Hwan, para conversar sobre la tensión militar con Corea del Norte y evaluar el TLC y sus futuros alcances³⁸.

Finalmente, es necesario mencionar que también se han llevado a cabo importantes visitas parlamentarias con otros países de la región, aunque las tres potencias anteriormente mencionadas (China, Japón y Corea) concentran gran parte del intercambio. No obstante, se han concretado relevantes encuentros con naciones del Sudeste Asiático como Vietnam, Singapur,

37 Ibid.

38 Ibid.

Tailandia y Malasia. Ejemplo de ello fue la visita parlamentaria del Presidente de la Cámara Alta, Guido Girardi, junto al Vicepresidente, Juan Pablo Letelier, y el senador Carlos Kuschel, en marzo de 2012, a Vietnam.

La comitiva nacional sostuvo una reunión con el primer mandatario vietnamita, Truong Tan Sang, en la que los representantes del Senado se comprometieron a apoyar en el Congreso, el Tratado de Libre Comercio entre ambos países, firmado en Hawái, durante la Cumbre APEC 2011.

EL FORO PARLAMENTARIO ASIA PACÍFICO

Por otra parte, una importante instancia de encuentro que congrega a los diversos actores legislativos de la región Asia Pacífico, es el Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF). Este es un foro con una estructura flexible, cuyo principal objetivo es reunir a los parlamentarios de la extensa región Asia Pacífico, además de identificar y discutir temas de mutua preocupación, con la intención de fortalecer el entendimiento e impulsar la cooperación regional.

La APPF fue fundada por el ex Primer Ministro de Japón, Yasuhiro Nakasone, quien se mantiene como Presidente Honorario. A la primera reunión, celebrada en 1993 en Tokio, asistieron representantes de 15 países. Actualmente, la APPF posee 27 economías miembros: Australia, Cambodia, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Fiji, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Islas Marshall, México, Micronesia, Mongolia, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Corea del Sur, Rusia, Singapur, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam³⁹.

39 "Members". 22° Asia Pacific Parliamentary Forum. Disponible en: <http://>

Los temas que se discuten son muy variados, pero se han mantenido constantes año tras año, correspondiendo con las grandes materias siempre presentes en los foros internacionales, tales como el combate al terrorismo; transparencia y combate a la corrupción; la recuperación económica internacional; los objetivos del milenio; los flujos migratorios; el cambio climático, entre otros temas.

Recientemente, se desarrolló en Puerto Vallarta, México, la 22° Reunión Anual del Foro Parlamentario Asia Pacífico (APPF), evento en el que los congresistas del área discutieron durante cinco días sobre diversas materias, pero focalizándose especialmente en asuntos de seguridad regional, cambio climático y economía sustentable, el empoderamiento de las mujeres y jóvenes, y el futuro del APPF⁴⁰.

La comitiva parlamentaria chilena fue integrada por los diputados Rodrigo González, Fidel Espinoza, Marco Antonio Núñez, Roberto Delmastro, Pedro Araya, Iván Norambuena, Roberto León y Alejandro Santana, quienes participaron en torno a cuatro paneles temáticos, cuyas conclusiones fueron expuestas en la sesión plenaria final⁴¹.

La edición 2014, además de contar con la participación parlamentaria de sus múltiples miembros, incluyó a representantes de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Interparlamentaria (UPI), el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL). A su vez, Brunei Darussalam participó en su calidad de miembro ob-

www.22appfmexico.org/member.php

40 "Diputados participarán en la 22° Reunión Anual del foro Parlamentario Asia Pacífico". Portal Asia Pacífico- BCN. Disponible en: <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/22-foro-parlamentario-asia-pacifico-2014>

41 Ibid.

servador, en situación similar a otros Estados invitados como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

EL GRUPO INTERPARLAMENTARIO ALIANZA DEL PACÍFICO

Para finalizar, un importante y reciente mecanismo de articulación política, económica, de cooperación e integración, surgió en junio de 2012, por iniciativa del Presidente del Senado, Jorge Pizarro, bajo el nombre de la Alianza del Pacífico. El Acuerdo entre sus actuales miembros (México, Colombia, Perú y Chile) convocó rápidamente la atención internacional y, por supuesto, nacional.

En vista de lo anterior, durante 2013 el Senado generó las acciones pertinentes, liderado por los congresistas Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Jovino Novoa y Ricardo Lagos Weber, para la creación de la Comisión de Seguimiento Parlamentario del acuerdo marco de la Alianza del Pacífico⁴². El Grupo se oficializó en mayo de 2013, durante una ceremonia efectuada en Bogotá, y contó con la presencia de las máximas autoridades de los Congresos de Chile (Jorge Pizarro), Colombia (Roy Barreras), México (José Rosas Aispuru) y Perú (Víctor Isla).

La creación de esta instancia, complementa el alcance de la Alianza del Pacífico desde una perspectiva parlamentaria, en pos de una articulación de Latinoamérica con miras a Asia. La Alianza del Pacífico, tanto geográficamente como en su proyección comercial, destaca al continente asiático como su área de interacción y complementación natural.

42 Para mayor información, revisar el documento "Alianza del Pacífico", disponible en el Portal Parlamentario: <http://parlamentario.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/15560/7/Alianza-del-Pacifico.pdf>

3

CONCLUSIONES

Con el paso de los años, tanto las definiciones como las aplicaciones y alcances de la Diplomacia Parlamentaria, se ha adaptado a las necesidades de sus actores y particularmente de los Estados, para interactuar con los distintos países. La importancia de esto ha sido fundamental para el desarrollo exitoso de los consensos entre los múltiples miembros de la comunidad internacional y, particularmente, para nuestro país.

La Diplomacia Parlamentaria es un complemento fundamental para la diplomacia convencional del Estado, desarrollada entre los Gobiernos, debido a que, gracias a la globalización y la creación de nuevos medios e instancias internacionales de acción, se han diversificado los actores y la comunicación entre los Estados. Tradicionalmente, los diálogos bilaterales o multilaterales eran material exclusivo del Poder Ejecutivo; en la actualidad, los parlamentarios son actores relevantes y participativos del diálogo bilateral entre sus pares y los Gobiernos.

El rol que desempeñan nuestros parlamentarios es, entonces, una extensión del Estado de Chile, en torno a la Política Exterior y es el reflejo de la dimensión legislativa, esfera particularmente relevante para el proceso de aprobación de los acuerdos, convenciones y tratados suscritos por nuestro país.

Con respecto al Asia Pacífico, esta labor ha sido especialmente gráfica y concreta el esfuerzo por acercar a una región geográficamente distante, pero comercial y políticamente afín. La

Diplomacia Parlamentaria chilena en la región, se ha comportado como una antesala al desarrollo de importantes acuerdos comerciales, con grandes ganancias en múltiples ámbitos. A su vez, el interés por participar en la región Asia Pacífico ha ido en aumento proporcional a la creación o adhesión de instancias multilaterales, en las que Chile actualmente participa.

Los avances con los países de la cuenca han acortado las brechas y, particularmente, ha permitido ganar protagonismo y presencia a Chile en Asia. Tal es el caso de los esfuerzos brindados con China, Japón y Corea del Sur, donde fructíferos acuerdos han sido alcanzados, ante la mirada participativa de los parlamentarios nacionales.

Finalmente, la nueva frontera de nuestro país es, sin duda alguna, el desafío que genera el fortalecimiento de los vínculos con las naciones del Sudeste Asiático. Una comunidad heterogénea de naciones, con niveles de desarrollo múltiples, pero que gracias a los desarrollos en la materia y la participación recíproca, han permitido acercar las riberas del Pacífico en torno a nuevas y futuras alianzas.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE Y EL LAUDO ARBITRAL DE 1902: DE LA SOLUCIÓN PATAGÓNICA A LA CUESTIÓN ANTÁRTICA.

Mauricio Jara Fernández¹

¹ Profesor y Magíster en Historia. Investigador Fondecyt y Profesor Titular del Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Playa Ancha.





1

PREÁMBULO

Al concluir la Guerra del Pacífico, el gobierno chileno emprendió un inmenso trabajo y esfuerzo internacional por encauzar la reanudación de las amistades quebrantadas y la definición de los límites con Bolivia y Perú. En paralelo, y como si aquello fuera poco, también tuvo que hacer frente a otro emergente escenario externo de carácter limítrofe: Argentina.

Más allá de cuál de estos tres escenarios externos habrían sido más difíciles o complejos de maniobrar, pues todos ellos influyeron en muchas de las decisiones de los gobernantes durante varias décadas, lo cierto es que éstos también fueron agentes demandantes de recursos económicos e impusieron una exigente gestión administrativa interna y diplomática como nunca antes el país había conocido, dando lugar, además, a una inconmensurable producción literaria y periodística, colmada de sensaciones exististas e incertidumbres que, solamente en el transcurso del tiempo lograron apaciguarse cuando las causas que las habían alentado se fueron extinguiendo o bien cerrando.

El diferendo con Argentina se inició en 1847 cuando este país protestó por la presencia chilena en el Estrecho de Magallanes. De ahí en adelante, ambos gobiernos encauzaron procesos de negociación diplomática que terminaron en la suscripción de dos tratados de límites: el de 1855 y el de 1881. Este último, por lo sui generis del contexto, fue convenido en momentos críticos para Chile, pues estaba envuelto en el conflicto del Pacífico, sin embargo, ningún autor nacional ha discutido su

validez pese a encontrarse el país enfrentado a tales circunstancias históricas.

Con posterioridad al Tratado de 1881 y con la aparición de varias problemáticas observadas por las partes en Santiago y Buenos Aires, se produjeron algunas tiranteces diplomáticas que llegaron en ciertos momentos a tener altos grados de complejidad e, incluso, de manifiestas hostilidades entre ambos países. Muchos de esos tiras y aflojas se reencauzaron a través de la firma de Protocolos y Actas. A este último respecto, el Protocolo Complementario de 1893 es, sin lugar a dudas, el de mayor trascendencia dentro de una multitud de otros.

Para lograr tener una mejor comprensión de las causas y/o circunstancias que habrían generado esa odiosa situación bilateral, y según se puede desprender del análisis de las actas de la Cámara de Diputados de Chile, las más influyentes habrían sido: una extensa frontera; una composición geográfica montañosa agravada por una frontera larga y diversa; la falta de materiales cartográficos actualizados sobre la Cordillera de Los Andes y los territorios australes americanos; la poca información geográfica y técnica sostenida por ambos países sobre el territorio en disputa, y la creencia de que cada negociador estaba en lo correcto al postular y afirmar una u otra opción o hipótesis. A este último respecto, nos cabe la convicción que en el fondo estas posiciones no hacían más que esconder una pretensión más política que geográfica y que, en aquello, los argentinos, con más visión futurista que histórica sobre la Patagonia, le impusieron al proceso de negociación bilateral un ritmo que inexcusablemente hubo de terminar en un arbitraje internacional como lo fue el Laudo de 1902 ante Su Majestad Británica, que en 1898 comenzó con la Reina Victoria y que posteriormente, le correspondió finalizar en noviembre de ese año a su sucesor, Eduardo VII.

2

LOS DIPUTADOS Y LA PATAGONIA: *EL LAUDO DE 1902*

El llevar un diferendo limítrofe ante un árbitro era un asunto que había quedado resuelto por Chile y Argentina en el Protocolo de 1893, el cual buscaba solucionar las desinteligencias surgidas de la puesta en práctica del Tratado de 1881. Dada la imposibilidad de convenir en un procedimiento que permitiera avanzar en la definición del límite patagónico, ambos gobiernos celebraron el “Acuerdo para Facilitar las Operaciones de Deslinde Territorial de 1896”, el cual establecía en su artículo 2° que, en caso de no llegar a un arreglo amistoso sobre la demarcación, sería la Corona Inglesa la encargada de dirimir las diferencias bilaterales, decisión que se adoptó en la reunión efectuada el 22 de septiembre de 1898 y en la que se acordó pedir formalmente el arbitraje a la Reina Victoria por los desacuerdos en la Patagonia.

Posteriormente, el 23 de noviembre de 1898, se constituyó el Tribunal Arbitral y cuatro años después, en 1902, la organización de una comisión técnica denominada Encuesta Británica, integrada por un equipo de geógrafos ingleses –en su mayoría militares– para estudiar en el terreno las propuestas presentadas por los litigantes sudamericanos.

Paralelo a este proceso arbitral, en mayo de 1902, se celebró la firma de los llamados “Pactos de Mayo”, los cuales –entre otros aspectos, como se sabe– fueron pensados bilateralmente como una señal internacional del empeño y espíritu que animaba a ambos países en buscar un mayor y mejor entendi-

miento en las materias que los separaban y, con ello, asegurar la paz y continuar avanzando en el progreso político, económico y social de sus pueblos.

En la Cámara de Diputados y en el Senado de Chile el tema patagónico con Argentina fue recurrente y, por lo general, siempre se trató con elevada altura de miras y con el mayor sigilo posible.¹ No obstante, los diputados del período parlamentario de 1900-1903 frente a este diferendo y proceso arbitral de S. M. Británica, se alinearon en dos marcadas y opuestas posiciones.

La existencia de estas dos visiones contrapuestas, introdujo al

1 De las Actas de Sesiones Ordinarias y Extraordinarias de la Cámara de Diputados de Chile, 1893-1903 se recomiendan: Sesión 1.^a Ordinaria, 3 de junio de 1893 - Sesión 39.^a Ordinaria, 1 de Septiembre de 1893; Sesión 1.^a Extraordinaria, 14 de Octubre de 1893 - Sesión 54.^a Extraordinaria, 16 de Enero de 1894; Sesión 1.^a Ordinaria, 2 de Junio de 1894 - Sesión 61.^a Ordinaria, 1 de septiembre de 1894; Sesión 1.^a Extraordinaria, 16 de octubre de 1894-Sesión 80.^a Extraordinaria, 24 de Mayo de 1895; Sesión 1.^a Ordinaria, 4 de Junio de 1895 - Sesión 31.^a Ordinaria, 12 de septiembre de 1895; Sesión 1.^a Extraordinaria, 10 de octubre de 1895 -Sesión 57.^a Extraordinaria, 29 de Mayo de 1896; Sesión 1.^a Ordinaria, 5 de Junio de 1896 - Sesión 39.^a Ordinaria, 11 de Septiembre de 1896; Sesión 1.^a Extraordinaria, 5 de Noviembre de 1896 -Sesión 61.^a Extraordinaria, 23 de Febrero de 1897; Sesión 1.^a Ordinaria, 3 de Junio de 1897 - Sesión 67.^a Ordinaria, 1 de septiembre de 1897; Sesión 1.^a Extraordinaria, 14 de octubre de 1897-Sesión 71.^a Extraordinaria, 20 de Enero de 1898; Sesión 1.^a Ordinaria, 2 de Junio de 1898- Sesión 80.^a Ordinaria, 1 de Octubre de 1898; Sesión 1.^a Extraordinaria, 14 de Octubre de 1898 - Sesión 52.^a Extraordinaria, 28 de Enero de 1899; Sesión 1.^a Ordinaria, 2 de Junio de 1899 - Sesión 40.^a Ordinaria, 1 de septiembre de 1899; Sesión 1.^a Extraordinaria, 14 de octubre de 1899 - Sesión 55.^a Extraordinaria, 5 de Enero de 1900; Sesión 1.^a Ordinaria, 2 de junio de 1900 - Sesión 111.^a Ordinaria, 1 de septiembre de 1900; Sesión 1.^a Extraordinaria, 18 de octubre de 1900 -Sesión 79.^a Extraordinaria, 31 de mayo de 1901; Sesión 1.^a Ordinaria, 3 de junio de 1901 -Sesión 77.^a Ordinaria, 14 de septiembre de 1901; Sesión 1.^a Extraordinaria, 15 de octubre de 1901 - Sesión 106.^a Extraordinaria, 23 de Mayo de 1902; Sesión 1.^a Ordinaria, 5 de junio de 1902 - Sesión 81.^a Ordinaria, 1 de septiembre de 1902 y Sesión 1.^a Extraordinaria, 14 de octubre de 1902 -Sesión 63.^a Extraordinaria, 7 de febrero de 1903.

De las sesiones Ordinarias y Extraordinarias de la Cámara de Senadores de Chile, 1893-1903, se sugiere especialmente: Sesión 7.^a Ordinaria, 20 de junio de 1898 -Sesión 9.^a Ordinaria 28 de junio de 1898. (CNCh, CD: Congreso Nacional de Chile, Cámara de Diputados).

debate parlamentario una dinámica de permanentes interrogantes y respuestas, donde abundaron los argumentos en una u otra dirección. Por un lado, estaba la defensa de los llamados “pacifistas” que abogaban por “la paz outrance, la paz a despecho de todo, incluso el honor i la integridad del país”.² En la práctica, este numeroso grupo de diputados aspiraban “como fin único, a firmar tratados que nos lleven a la paz, a la paz a toda costa, a la paz outrance; i así hemos venido entregando, jirón por jirón, territorios llamados a ser la base de nuestra riqueza futura”.³

Los “internacionalistas”, por su parte, eran un “grupo de diputados a quienes se les puso como mote el sobrenombre de internacionalistas”.⁴ Se les veía como los únicos resignados a “defender la honra del país”.⁵ En la Cámara fueron los únicos que a pesar de ser pocos, insistían en efectuar análisis permanentes de la cuestión limítrofe con Argentina y en agendar el asunto del arbitraje en los debates de la sala. Entre estos temas se pueden consignar los siguientes: La Invasión del Valle Lacar (Sesión 1ª ordinaria del 2 de junio de 1900); El Protocolo Alcorta-Concha del 29 de diciembre de 1900 (Sesión 34ª extraordinaria del 4 de enero de 1901); La Invasión al Seno de la Última Esperanza (Sesión 19ª extraordinaria del 7 de diciembre de 1900/ Sesión 60ª extraordinaria del 11 abril de 1901); La Reclamación Argentina ante la construcción de caminos-Valdivia (Sesión 70ª extraordinaria del 2 mayo de 1901); Nuestro Poder Militar (Sesión 24ª ordinaria del 23 julio de 1901); La Invasión a Huahun (Sesión 101ª extraordinaria del 9 de mayo

2 CNCh. CD, sesión 24ª ordinaria (23 Julio 1901), pp.306-307.

3 CNCh. CD, sesión 52ª ordinaria (2 Agosto 1902), p.1053.

4 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.308.

5 CNCh. CD, sesión 16ª extraordinaria (10 Diciembre 1902), p.367.

de 1902), y Los Pactos de Mayo (sesión 14ª ordinaria del 21 de junio de 1902).

Los principales integrantes y representantes de esta visión eran: Joaquín Walker Martínez del Partido Conservador (Ministro Plenipotenciario en Argentina en 1897; Diputado por Santiago; miembro de la Comisión de Hacienda e Industria); Alfredo Irrarázabal Zañartu del Partido Liberal (Diputado por Angol, Traiguén y Collipulli, y miembro de la Comisión de Guerra y Marina); Ramón Serrano Montaner del Partido Radical (Diputado por Concepción, Talcahuano, Lautaro y Coelemu, y miembro de la Comisión de Guerra y Marina, y la de Gobierno); Gonzalo Bulnes Pinto del Partido Liberal (Diputado por Rancagua y miembro de la Comisión de Gobierno); Daniel Rioseco Brito del Partido Liberal (Diputado por Laja, Nacimiento y Mulchén, y miembro de la Comisión de Educación y Beneficencia), y Eduardo Phillips Huneeus del Partido Radical (Diputado por Antofagasta, Taltal y Tocopilla, y miembro de la Comisión de Negocios Eclesiásticos, y la de Relaciones Exteriores).

Tras el dictamen británico del 20 de noviembre de 1902, publicado en el Diario Oficial de Chile el 17 de enero de 1903, la solución arbitral al problema de la delimitación de la Patagonia quedó finiquitada en cuanto a los criterios básicos que se utilizaron para dirimir el litigio. El árbitro inglés estableció como sanción final que: la región de la Hoya del Lago Lacar quedaba en posesión argentina; la región entre el paso Pérez Rosales hasta las inmediaciones del Lago Viedma quedaba dividida según la tesis chilena en algunos tramos y según la argentina en otros, dejando principalmente las hoyas superiores para Argentina y las inferiores en posesión de Chile, y la región del Seno de la Última Esperanza quedaba dividida según la tesis chilena con algunas variaciones desde el monte Stokes hasta el Río Guillermo, en donde se retomaba la línea anteriormente acordada, es decir, en el paralelo 52°.

Los diputados internacionalistas, Ramón Serrano y Gonzalo Bulnes, en las sesiones extraordinarias del 9 y 10 de diciembre de 1902, tuvieron intervenciones duras y tajantes con respecto al resultado del arbitraje. Ellos sostuvieron que al efectuar un meditado análisis del laudo, quedaba absolutamente claro que: “El fallo es, sin duda alguna, desfavorable para Chile; pero hay que reconocer que fue inspirado en un elevado sentimiento y en el propósito de dar a esta vieja contienda una solución de paz”.⁶

Al entrar a un examen más detallado, advertían que en el laudo “se ha silenciado... que estos cuarenta mil kilómetros eran territorios chilenos que Chile se reservó en esa transacción leonina que dio a la Argentina la Patagonia entera”.⁷

En consecuencia, luego de varios años de litigio y ‘dimes y diretes’, el arbitraje inglés había dejado “cincuenta i cuatro mil kilómetros a Chile que son, en su mayor parte, montañas áridas... [en tanto para la Argentina] terrenos fértiles...”.⁸

Más allá de los desprendimientos territoriales y del sentimiento de indefensión que se expresó en torno a este “inesperado” resultado, para el grupo de diputados internacionalistas la mayor complicación se produciría en el futuro. Aquella problemática se centraría en torno a una apreciación geopolítica argentina, puesto que “buscará salida hacia el pacífico, por los ríos cuya desembocadura ha quedado en poder nuestro i cuya parte superior atraviesa los valles que han quedado en manos de los argentinos”.⁹

6 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.338.

7 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.339.

8 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.339.

9 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.339.

En esta misma área territorial, los internacionalistas afirmaban que ambos países tendrían que lidiar en nuevas contiendas en el futuro, toda vez que “la división de algunos lagos (...) que ha dejado establecido el fallo arbitral. Habrá que determinar en cada uno de ellos el dominio que corresponde a cada una de las dos naciones”.¹⁰ Los hechos y experiencias bilaterales recientes –en los años 90 del siglo XX– nos revelan cuán acertadas eran las miradas políticas e internacionales de este grupo de diputados, a comienzos del siglo pasado.

A juzgar por los internacionalistas, los principales responsables de la pérdida territorial patagónica son el Protocolo de 1893 y la ocupación argentina de los territorios en disputa.

Tales aseveraciones encuentran justificación porque “el Tratado de 1881 es perfectamente claro, no permite la solución dada por el árbitro (...) pero esa dificultad fue salvada por el protocolo de 1893”.¹¹

El laudo británico que posibilitó “el protocolo del 93 (...) abrió la puerta al árbitro para dejarle a la Argentina lo que le ha dado la gana de dejarle. De manera que el Tratado del 93 y el hecho de las ocupaciones han sido la causa determinante del fracaso de Chile”.¹²

En otras palabras, para los internacionalistas de 1902 era absolutamente claro que los negociadores chilenos del Protocolo de 1893 no se imaginaron o simplemente no quisieron pensar en las consecuencias que se podrían producir: “(...) el tratado ha sido la causa primordial del fracaso (...) causa reconocida por la misma comisión arbitral (...) Desautorizadas, hasta

10 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.339.

11 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.441.

12 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.341.

cierto punto, ambas teorías por sus propios sostenedores, no quedaba más que una sola cláusula inmutable: la que disponía de los tratados i protocolos, que la línea de frontera debía correr dentro de la Cordillera de los Andes i así la ha trazado la comisión arbitral, dentro de la cordillera y respetando en lo posible los derechos adquiridos por ocupación previa u otros actos de dominio”.¹³

En este sentido, los internacionalistas dirigían los dardos y responsabilidades del Protocolo de 1893 sobre el Presidente Jorge Montt; el ministro del Interior, Pedro Montt, y el ministro de Relaciones Exteriores, Ventura Blanco Viel. No obstante, a éste último únicamente le tocó presentar el proyecto del Protocolo en la Cámara y lograr su aprobación y firma, y los verdaderos responsables de su negociación habrían sido el ministro de Relaciones Exteriores de entonces, Isidoro Errázuriz, y el perito y asesor, Diego Barros Arana, aunque algunos liberan a éste último de todo tipo de relación con los orígenes del Protocolo de 1893.

Sobre este particular, el diputado internacionalista, Gonzalo Bulnes, señalaba el 9 de diciembre de 1902: “Me ha dicho el señor Barros Arana que el señor Blanco fue a verlo para pedirle ciertos datos con el objeto de defender el protocolo, que era un hecho consumado ya. El señor Barros Arana dijo al señor Blanco: esto i esto otro puede decirse para defender el protocolo; pero repito que el señor Barros Arana fue consultado después de firmado el protocolo”.¹⁴

13 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.442.

14 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.342.

3

CHILE Y LA ANTÁRTICA *EN 1902*

Hasta 1902 todo lo que se relacionaba con la Antártica como zona geográfica austral o territorio polar más allá del Mar de Drake –islas, archipiélagos y continente propiamente tal-, había sido bastante esporádico y lo de mayor trascendencia eran las actividades y medidas tomadas 10 años antes por el Gobernador de Magallanes, Manuel Señoret, respecto de las islas australes Navarino y las islas del Cabo de Hornos.

Para muchos chilenos de esa época, entre ellos parlamentarios, les era absolutamente desconocido que importantes protagonistas del descubrimiento de la Antártica –en las islas Shetland del Sur- habían estado en Valparaíso durante la segunda década del siglo XIX y que, desde ese momento, los contactos con esos mares y territorios se mantenían sin grandes contratiempos. A este respecto, tanto la Gobernación de Magallanes, la Oficina de Límites y la Marina de Chile habrían sido las instituciones sobre las cuales descansó la presencia y las que transmitieron a las autoridades del país, útiles informaciones sobre esas latitudes australes.

Más allá de la opinión que pudiera merecernos el quehacer chileno por los mares y tierras antárticas a comienzos del siglo XX, lo cierto es que tras la fundación del Fuerte Bulnes en 1843 y, luego, la ciudad de Punta Arenas, el gobierno chileno integró aquel enorme espacio austral que había sido parte constitutiva del pasado jurisdiccional del Reino de Chile o del Nuevo Extremo. Pareciera ser altamente probable que cuando el Presidente Manuel Bulnes resolvió la comisión e instalación de un fuerte en el Estrecho de Magallanes en 1843, tuvo

en consideración las célebres palabras de Bernardo O'Higgins dirigidas al capitán inglés Coghlan en agosto de 1831 y donde señalaba que Chile Viejo y Nuevo abarcaba en el extremo meridional americano, desde Mejillones en el Pacífico y península Valdés en el Atlántico hasta las islas Shetland del Sur. Por primera vez, un gobernante chileno advertía con tanto acierto la extensión geográfica del Chile histórico.

Tras la fundación de la ciudad de Punta Arenas y para un mejor servicio y resolución de todos los aspectos que hubiera que poner en marcha y organizar en esta zona recién reivindicada al territorio nacional, se determinó la creación de una unidad política y administrativa especial denominada: Territorio de Magallanes, dirigido por un Gobernador Civil y quien debía cumplir también las funciones de Jefe de Armas en dicho territorio.

En agosto de 1892 el gobierno del Presidente Jorge Montt y su ministro de Industria y Obras Públicas, Dávila Larraín, dictaron una Ordenanza de Pesca para reglamentar "el aprovechamiento de las focas, lobos marinos y nutrias, semiextinguidos en las islas, islotes y roqueríos americanos y antárticos vecinos"¹⁵, debido a la presencia peligrosa de cazadores extranjeros que, atraídos por esos recursos marinos, podían interesarse por ocupar e instalarse en algún punto austral, comprometiendo y complicando la jurisdicción nacional.

Pero 1902 es más que una fecha cualquiera. En noviembre de ese año se cerró a grandes trazos el tema patagónico con Argentina, pero igualmente se inició -un mes después- una nueva etapa en la historia antártica chilena. Lo que en ese momento se iniciaba tenía directa relación con lo ya efec-

15 Oscar Pinochet de la Barra, "La Antártica Chilena y su Implicancias Diplomáticas", en: Walter Sánchez y María Teresa Pereira, Editores, "150 Años de Política Exterior Chilena". Editorial Universitaria, Santiago, 1977, p. 248.

tuado por el Gobernador Señoret en 1892, quien durante ese año levantó un poblamiento en la isla Navarino, en las proximidades del canal Beagle, llamado Puerto Toro, y con ese acto fundacional se logró asegurar la presencia chilena en las apartadas islas australes y acercar la vigilancia hacia el Cabo de Hornos. Igual cosa hizo en 1894 cuando decidió fundar Puerto Natales en el Seno de Última Esperanza y, con ello, aseguró para Chile aquellos ricos territorios pretendidos por Argentina. Con estas medidas administrativas y, por cierto también políticas, Señoret le impuso para siempre a la Gobernación de Magallanes la tarea de organizar y controlar de mejor forma los espacios patagónicos chileno, fueguino y austral americano, cuya pertenencia jurisdiccional e histórica, debía ser proyectada más allá del Mar de Drake, o sea, hacia las islas Shetland.

En 1902, en efecto, el 31 de diciembre de ese año, el Presidente Germán Riesco y su ministro de Industria y Obras Públicas, Gana Urzúa, dictaron el Decreto Supremo N° 3.310 en favor de Pedro Pablo Benavides, en virtud del cual se autorizaba “hacer toda clase de pesca, pero sólo en los períodos fijados en la ordenanza del 17 de agosto de 1892 y las que se dicten en lo sucesivo. En ningún caso y por ningún motivo podrá extenderse la pesca para el Norte, más allá de los límites señalados (Diego Ramírez situada a 56° 35' de latitud sur y San Ildefonso a 55° 53' de latitud sur), pero sí podrán efectuarse trabajos hacia el Sur indefinidamente”.¹⁶

La licencia de pesca concedida al vecino magallánico Benavides en 1902, no es más que una demostración clara y palpable del interés del gobierno chileno por avanzar en la presencia y ocupación de dichos territorios australes americanos y an-

16 Pedro Romero Julio, “Síntesis de la Historia Antártica de Chile”. Colección “Terra Nostra” N° 6, Universidad de Santiago, Santiago de Chile, 1985, p. 41.

tárticos, a fin de evitar en el futuro nuevas contiendas con el país trasandino sobre una región que, hasta ese momento, era únicamente frecuentado por naves de caza y pesca foráneas y por algunos científicos y exploradores europeos tales como Gerlache, Scott, Nordenskjold, Drygalski y Bruce. Todos ellos, si bien estaban muy entusiasmados por las convenientes ganancias que representaban las explotaciones de focas y lobos marinos, y por el hecho de permitirles avanzar en el descubrimiento de los enigmas científicos del sexto continente, en algún momento –como lo será con posterioridad, a partir de la primera carta patente inglesa de 1908– podrían interesarse con el apoyo de sus propios gobiernos en establecerse en algún punto estratégico existente en estos inmensos y apartados territorios subantárticos y antárticos.

Por otra parte, el resultado del laudo arbitral británico había dejado perfectamente claro que el recurso de la ocupación era el medio más eficaz para perfeccionar el dominio y para cuando hubiera que interponer argumentos y defenderse en un diferendo limítrofe. El gobierno del Presidente Riesco parecía ser que, a todas luces, captaba ese mensaje y, por lo mismo, resolvió hacer uso de ese expediente con aquellos mares y tierras situadas al sur ‘indefinidamente’ del Cabo de Hornos. Creemos firmemente que en aquello no se equivocó. El único problema fue la dificultad para materializar dicha concesión austral e, igualmente, la poca comprensión ciudadana de la valoración que esa medida tendría en el futuro.

4

CONCLUSIONES

- Las dos posiciones observadas en el tema arbitral británico de 1902 entre los diputados chilenos son las de un “pacifismo a outrance” y los llamados “internacionalistas” chilenos.
- La de los primeros, no teniendo a ningún diputado que liderara en la práctica esta posición, fue una posición que estuvo integrada por la mayoría de la Cámara. Este grupo, siendo dominante, siempre buscó alcanzar la paz entre Chile y Argentina a través de tratados y protocolos, y sin importarles mayormente la pérdida de una parte del territorio nacional.
- Los apodados internacionalistas chilenos, grupo compuesto por seis diputados militantes de tres o cuatro partidos políticos, eran poseedores de un amplio conocimiento de la historia, la diplomacia, la geografía y los temas militares, pero por defender “los derechos del país, tuvo que aceptar puestos de sacrificio, tuvo que renunciar, como los frailes, a las pompas y vanidades, a toda aspiración personal. El que era llamado internacionalista, no podía ser nada, pero debíamos resignarnos a trueque de defender la honra del país. En cambio de nuestra actitud se nos motejaba de patrioterros, papeleros, bullangueros”.¹⁷

17 CNCh. CD, sesión 16ª extraordinaria (10 diciembre 1902), p.367.

Para éstos, las mayores satisfacciones eran “haber cumplido honradamente con nuestro deber, dentro de nuestra conciencia y del concepto que tenemos de la patria. Y tenemos otra satisfacción mayor todavía: creemos que a nuestra actitud se debe el que se hayan salvado para Chile tres kilómetros de territorio. Y siento al hacer esta declaración, que no se encuentre presente el hombre ilustre que nos sirvió de jefe y de compañero en memorables combates: don Joaquín Walker Martínez. A nuestra tenaz resistencia se debió el que los arjentinos se retirasen a Cerro Palique, en donde los encontró el árbitro y en donde los ha dejado *per secula seculorum*”.¹⁸

Los “internacionalistas”, a diferencia de los “pacifistas a outrance”, no solamente llamaron a ser fuertes frente a las desmedidas pretensiones trasandinas, sino también en reconocer nuestras propias debilidades. Así, en abril de 1901 afirmaban: “Es menester que el país sepa que la República Argentina ha ocupado últimamente el último punto que le quedaba por ocupar, de todo el territorio litijioso, a despecho de nuestro humilde Gobierno y de este pacífico país”.¹⁹ De igual forma, también fueron capaces de advertir que “el árbitro pudo ver que la República Argentina tenía un vivísimo interés en la cuestión; que no omitió sacrificios, ya sobre el mismo terreno disputado, ya en Europa, para defender sus pretensiones”.²⁰ Mientras que por el lado chileno “el árbitro solo pudo ver la desidia más absoluta; que el Gobierno parecía arrastrado por las exigen-

18 CNCh. CD, sesión 64ª extraordinaria (20 abril 1901), p. 1.345.

19 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.338.

20 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.338.

cias llamadas patrioterías de un grupo de Diputados a quienes se nos puso como mote el sobrenombre de internacionalistas. Por esto el árbitro resolvió a favor de la Arjentina, pues sabía que Chile lo acataría siempre, cualquiera que él fuese”.²¹

- Ironizando la desafortunada actuación del árbitro en terreno y entre pretendiendo culpar o ridiculizar al gobierno, los diputados “internacionalistas” decían que: “Poco después [de llegar a la zona] el representante del árbitro señor Holdich se reunió a orillas del lago Nahuelhuapi, con el perito argentino señor Moreno y el chileno señor Stefen. El perito Moreno llegó en carruaje e invitó a subir en él al representante del árbitro y a su hijo. El perito chileno quedó a caballito, atrás. Y en esa forma se hizo el viaje; el señor Holdich, su hijo y el perito Moreno en coche, y el perito chileno atrás, a caballo”.²²
- Para los “internacionalistas”, el resultado del laudo era fácil de avizorar con anticipación, pues: “Llegó a tal punto la ostentación hecha ante Holdich, que se le invitó a asistir -a lo cual, naturalmente, accedió- a la inauguración de una oficina telegráfica, que por supuesto iba a comunicar puntos cercanos que iba a ser tal vez inútil en la práctica; pero que mostraba al representante del árbitro el interés arjentino por aquella rejion. Con frecuencia, el perito Moreno comunicaba a Holdich que podía escribir a su familia o a su Gobierno, pues iban a llegar a una posta; el correo debería salir al día siguiente, pues estaba en conexión con un vapor que pasa para Buenos Aires, por el puerto más inme-

21 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.340.

22 CNCh. CD, sesión 15ª extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.341

diato. Todos estos eran arreglos hechos ad-hoc”.²³ Las razones que se expusieron para haber llegado a tener esa convicción eran que en política: “Sólo por el desgobierno en que vivimos se explica que hayamos perdido un litigio en que nuestro derecho era evidente”²⁴ y en lo militar, porque “en caso de guerra con la República Argentina, (...) tendríamos que batirnos en proporción de uno contra dos”.²⁵

- Uno de los temas no menores y en los cuales hubo una alta discusión entre los diputados respecto de las actuaciones del propio árbitro, fue la situación de no dejar a nacionales –argentinos o chilenos– convertidos en extranjeros en los respectivos territorios en litigio y en especial “en todas aquellas zonas donde no se permitía traficar a nadie sin pasaporte de las autoridades argentinas; que los colonos eran argentinos como lo eran también una pequeña población artificial”.²⁶ Sobre este tema, el diputado Joaquín Walker Martínez, en la sesión 37^o extraordinaria del 8 de enero de 1901, había presentado y denunciado cuál había sido la estrategia del perito Moreno en los territorios en litigio, consistente en forzar al árbitro a que no era posible llevar “a arbitraje aquellos territorios que afectan la soberanía y pueden convertir en extranjeros a los ciudadanos de un país”.
- Superada la larga y litigiosa cuestión por la Patagonia, con el resultado del laudo en noviembre de 1902, ese

23 CNCh. CD, sesión 15^a extraordinaria (9 Diciembre 1902), p.340.

24 CNCh. CD, sesión 24^a Ordinaria (23 Julio 1901), p.305.

25 CNCh. CD, sesión 15^a extraordinaria (9 Diciembre 1902), p 340.

26 CNCh. CD, sesión 37^a extraordinaria (8 enero 1901), pp.816.

mismo año y respecto de otra zona austral como lo eran los mares y tierras antárticas, el gobierno chileno inició –o mejor dicho retomó lo comenzado en 1892 por el gobernador Señoret- una nueva etapa en su comprensión y búsqueda de afianzamiento del pasado histórico y jurisdiccional de los espacios antárticos y, en particular, de las islas Shetland. Este es precisamente el valor que tuvo la finalización del laudo arbitral patagónico en 1902 y su estrecha vinculación con el devenir antártico chileno, cuyas acciones emprendidas por el gobierno rápidamente se orientaron en esa dirección, llegándose incluso a proponer al gobierno argentino en 1907-1908 la suscripción de un tratado de demarcación bilateral.

Bibliografía

- **AMUNATEGUI, Miguel Luis.** *“Títulos de la República de Chile a la soberanía i dominio de la estremidad austral del continente americano”.* Imprenta Nacional, 1855.
- **AMUNATEGUI, Miguel Luis.** *“La cuestión de Límites entre Chile i la Republica Argentina”, Tomo I.* Santiago de Chile, Imprenta Nacional, 1879.
- **BULNES PINTO, Gonzalo.** *“Chile i la Argentina un debate de 55 años”.* Litografía y encuadernación Barcelona, Santiago de Chile, 1898.
- **DONOSO G., Álvaro.** *“Demarcación de la línea de frontera en la parte sur del territorio. Trabajos de la quinta sub-comisión chilena de límites con la República Argentina”.* Imprenta Cervantes, Santiago de Chile, 1906.
- **ENCINA, Francisco Antonio.** *“La cuestión de Límites entre Chile y la Argentina desde la independencia hasta el Tratado de 1881”.* Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1959.
- **ERRÁZURIZ GUILISASTI, Octavio y CARRASCO DOMÍNGUEZ,**

- Germán.** *“Las Relaciones Chileno-Argentinas durante la presidencia de Riesco 1901-1906. El Arbitraje Británico 1899-1903, sus aspectos procesales”*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1968.
- **ESPINOZA MORAGA, Oscar.** *“El precio de la paz chileno-argentina 1810-1969”*, Tomo III. Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1969.
 - **GREVE, Ernesto.** *“Barros Arana y la cuestión de Límites entre Chile y Argentina”*. Ediciones de los Anales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1958.
 - **HOLDICH H., Thomas.** *“¿Territorio en Disputa?”*. Editorial del Nuevo Extremo, Santiago de Chile, 1958.
 - **JARA FERNÁNDEZ, Mauricio.** *“La Antártica Chilena: Entre el Primer y Segundo Centenario de la Independencia Nacional”*, en: Luis Carlos Parentini, Compilador, *“Historiadores Chilenos Frente al Bicentenario”*. Comisión Bicentenario, Presidencia de la República, Santiago de Chile, 2008, pp. 281-283.
 - **LAGOS CARMONA, Guillermo.** *“Historia de las Fronteras de Chile. Los Tratados de límites con Argentina”*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1980.
 - **LEÓN WÖPPKE, Consuelo y JARA FERNÁNDEZ, Mauricio.** *“Esbozando la Historia Antártica Latinoamericana”*. Editorial LW, Valparaíso, 2013.
 - **LEÓN WÖPPKE, Consuelo; JARA FERNÁNDEZ, Mauricio, y VILLALÓN ROJAS, Eduardo.** *“Jalonando Chile Austral Antártico. El Ejército en la Antártica, 1948”*. Instituto Geográfico Militar, Santiago de Chile, 2010.
 - **PINOCHET DE LA BARRA, Oscar.** *“La Antártica Chilena”*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1976.
 - **RÍOS GALLARDO, Conrado.** *“Chile y Argentina”*. Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1960.
 - **WALKER MARTÍNEZ, Joaquín.** *“Las Invasiones del Valle Lacar”*. Imprenta Modep, Santiago de Chile, 1901.

**UNA APROXIMACIÓN A LA
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA,
LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA
Y LA VINCULACIÓN ENTRE CELAC Y EL PARLATINO**

Raúl Allard Neumann



1

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL Y LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA. *CELAC Y EL PARLATINO, Y POSIBLES INTERACCIONES.*

En los últimos años, América Latina y el Caribe se han ido dando una nueva institucionalidad política que le ha dado un nuevo giro a los esfuerzos integradores que, hasta ahora, eran más bien sinónimo de acuerdos de libre comercio o intentos de uniones aduaneras, promovidos desde la década de los años 60 del siglo pasado, particularmente debido al influjo de las teorías de CEPAL, relacionadas con la industrialización y crecimiento hacia adentro, y también, como secuela del gran auge que tenía en ese momento la naciente comunidad económica europea, actualmente la Unión Europea.

En la primera década de este siglo surgió la UNASUR de los doce países sudamericanos -que ha sido ratificada por un Tratado-, y en la presente década, CELAC, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, que es fruto de acuerdos a nivel oficial de Jefes de Estado y de Gobierno como organismos de coordinación política, siendo esta última la más comprehensiva, al agrupar a 33 países de América Latina y el Caribe.

Paralelamente, se ha desarrollado también en las últimas décadas la denominada “diplomacia parlamentaria” que ha tenido muy diversas acepciones, desde la más genérica que alude al tipo de diplomacia menos tradicional que se desarrolla en conferencias internacionales y en el mundo multilateral, en

que los debates y las votaciones suelen tener cierto carácter “parlamentario” en el sentido de debate de ideas, búsqueda de mayorías e incorporación de temas a las respectivas agendas. Se atribuye esta expresión a Dean Rusk, quien fuera Secretario de Estado de los Estados Unidos. Es el clima que se advierte en las Asambleas Generales de Naciones Unidas y la que personalmente me cupo advertir en asambleas y reuniones interministeriales en OEA, UNESCO, APEC y otros organismos. Algunos prefieren mencionarla como “diplomacia de conferencias”.

En las últimas décadas se ha ido configurando una acepción también amplia, pero más delimitada a las actividades que en materia de política exterior llevan a cabo los parlamentos en los respectivos países, las que tienen muy diversas naturalezas: desde cumplir funciones constitucionales en materia de aprobación o ratificación de tratados, convenciones internacionales o determinados acuerdos -como es en EE.UU. y antes fue en Chile, en cuanto a aprobar la designación de embajadores-, hasta muy diversas actividades de los parlamentarios o comisiones parlamentarias en contacto con sus pares o en otras funciones que complementan la diplomacia presidencial. Otro ámbito especial es el de las organizaciones interparlamentarias que agrupan parlamentos o que constituyen un Parlamento en sí, como es el caso del más consolidado, posiblemente, el Parlamento Europeo de la UE en Estrasburgo, con distintas características. Para Federico Vallejos es la diplomacia que “corresponde a la actividad internacional regular y coherente que los Parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados” (Vallejos, 2004: 77).

La más antigua en América Latina es el Parlamento Latinoamericano o PARLATINO, que data de 1964 y, formalmente, desde 1987. También veremos otros referentes con distintas membrecías y características.

Un punto interesante dentro de la nueva institucionalidad po-

lítica representada por CELAC es que no tiene una instancia propiamente legislativa o parlamentaria. Y otro punto también de interés es que el PARLATINO formó parte de las conversaciones que, principalmente en el marco del Grupo de Río, debatieron para ir configurando la idea del CELAC. En 2011 formalmente pidió ser incorporado a CELAC mediante una comunicación del 4 de julio suscrita por su mesa directiva. No hay constancia de una respuesta formal ni en las Cumbres de Caracas ni en la de Santiago y tampoco en el transcurso de la actual troika ampliada coordinada por Cuba.

En este artículo analizamos el contexto de ambos procesos, el de la integración política y el de la diplomacia parlamentaria, especialmente del PARLATINO, para ver si es posible la incorporación en la forma planteada en 2011 o si, más bien, pueden ser aconsejables otras formas de inserción, acuerdo o cooperación.

Plantaremos el tema en el contexto más general, acerca de si la existencia -cualquiera que sea el fundamento y nexo jurídico- de un brazo parlamentario al CELAC perfeccionaría o no su institucionalidad y el cumplimiento de sus objetivos orientados -en síntesis- a representar a la región en foros internacionales y favorecer la convergencia de diversas modalidades de integración, en el marco mayor de los procesos de globalización y mundialización en los que América Latina busca un posicionamiento más asertivo.

El tema tiene actualidad en el marco de la Cumbre de CELAC, desarrollada en La Habana en enero de 2014, superando en términos satisfactorios su fase fundacional. Por otra parte, el PARLATINO ha continuado con su trabajo, particularmente a nivel de comisiones y leyes marco, inaugurando una moderna sede en Ciudad de Panamá, la que justamente ha ofrecido como sede -o una de las sedes agregaría este autor- a CELAC, que hasta el momento no tiene sede ni secretaría, haciendo

las veces de ésta el país y ciudad donde funciona el gobierno del país que coordina la troika ampliada en el año respectivo.

2

DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y FUNCIÓN PARLAMENTARIA, DIMENSIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL. *LA INTEGRACIÓN Y LA REGIONALIZACIÓN COMO CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL ACTUAL.*

Para enmarcar nuestro análisis entraremos en los conceptos básicos de ambos polos del análisis: la diplomacia parlamentaria y el rol de los parlamentos que le dan marco al PARLATINO, y las tendencias integracionistas que sirven de contexto de CELAC.

En lo primero es importante anotar, en primer término, que el rol de los parlamentos es prácticamente consustancial a las democracias, a la vez que en el último tiempo han sido sometidos a discusión y debate. Para algunos tienen una posición más desmedrada frente al mayor protagonismo de los Poderes Ejecutivos y frente al rol que asumen los liderazgos individuales, por la vía de los medios de comunicación.

En todo caso, dentro de la ciencia política actual se reconocen ciertas funciones propias de los parlamentos en las democracias representativas que, junto y más allá del rol de coparticipar en la confección de las leyes, también ejercen como controladores y fiscalizadores del Ejecutivo. Así, Josep Vallès (Vallès, 2000: 218) advierte que “la importancia adquirida por los medios de comunicación de masas como ámbito de infor-

mación y debate ha ido devaluando el papel parlamentario como tribuna principal de discusión política". Sin embargo, el mismo autor señala que el papel de los parlamentos sigue siendo significativo y que justamente la eliminación o subyugación del parlamento en regímenes dictatoriales, muestra que la institución "conserva su sentido y es vista con suspicacia por su eficacia política potencial".

Un punto de importancia al que apunta Vallès -y al que volveremos al final, al tratar sobre el PARLATINO y CELAC- es el que algunos parlamentos "han sabido actualizar su papel de enlace entre el ámbito de las decisiones políticas y los intereses sociales, intensificando el contacto frecuente con otras instituciones -económicas, sindicales, de consumidores, no gubernamentales, culturales-. Trabajando junto a dichas organizaciones, los parlamentos pueden examinar y debatir cuestiones de interés general que más adelante han de ser sometidas a regulación legislativa" (Vallès, 2000: 218-219).

Menciona también el autor dos grandes desafíos de los parlamentos. Uno es que la superación del ámbito nacional y en favor de ámbitos de integración internacional "ha vaciado de algunas competencias a la función parlamentaria"; en realidad, esto ha ocurrido parcialmente en Europa, pero no en América Latina, donde los entes integracionistas no tienen ese poder. El otro desafío apunta a los ciudadanos que se intercomunican por redes y a quienes "el procedimiento parlamentario les resulta lento e inadecuado (Vallès, 2000: 2019). En todo caso, el mismo autor destaca que estos desafíos pueden ser asumidos por los parlamentos como "una oportunidad para reforzar su existencia".

El otro punto que sirve de contexto al PARLATINO es el concepto de "diplomacia parlamentaria". En el sentido de la diplomacia de los parlamentos y de los parlamentarios que en el ejercicio de sus funciones ejercen tanto como actores políticos

nacionales -por ejemplo- en los procedimientos conducentes a la ratificación de tratados, como de actores internacionales o más bien transnacionales -lo nacional que trasciende más allá de las fronteras- cuando se integran con otros parlamentos como en el caso del PARLATINO. La situación es compleja, como son complejas las relaciones internacionales actuales, porque un parlamentario que actúa en el PARLATINO está ejerciendo una función transnacional y, al mismo tiempo, es en su país de origen parte de un poder del Estado, otro actor internacional.

Claudio Troncoso describe la diplomacia parlamentaria como “la actividad internacional que desarrollan los parlamentos y los parlamentarios. En este sentido, se ha caracterizado a esta diplomacia parlamentaria como una diplomacia diversa a la tradicional, ya que no representa ni negocia por los gobiernos, pudiendo tomar conocimiento de situaciones políticas por vías distintas a los canales gubernamentales, con un mayor grado de independencia e informalidad, teniendo presente que ella es finalmente complementaria a la diplomacia tradicional” (Troncoso, 2011: 82). Así, también se da aquí una doble vía: desde el punto de las políticas exteriores de cada país como proceso internacional de gran importancia, la diplomacia de su parlamento y los congresistas complementa y apoya los objetivos de política exterior y justamente las cancillerías tratan de alinear estos esfuerzos o al menos, estar bien informados.

Por otra parte, hay parlamentos internacionales muy organizados -el de mayor grado de institucionalización es el Parlamento Europeo-, los que se transforman en una instancia en sí. En los Tratados de Maastricht y de Amsterdam se reforzó el carácter “co-decisor del Parlamento Europeo, sus funciones de aprobación de tratados de adhesión y asociación y de control de la Comisión Europea” (Queronne, 2004: 162).

Troncoso menciona diversos casos de diplomacia parlamentaria, ejemplificando con el caso de Chile:

- las gestiones de parlamentarios con autoridades de otros Estados en materias vinculadas a la política exterior, como acompañar al Presidente de la República en visitas de Estado;
- las reuniones de Comisiones de Relaciones Exteriores de Chile, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, con sus pares de otros países;
- los grupos interparlamentarios para el estrechamiento de vínculos con parlamentarios de países extranjeros;
- participación de parlamentarios chilenos en instancias parlamentarias internacionales. Entre estas instancias está justamente el PARLATINO, que analizaremos con mayor detalle más adelante; la Unión Interparlamentaria que agrupa a parlamentos de todo el mundo y fue establecida en 1889 para promover la democracia, los Derechos Humanos, la paz y seguridad, el desarrollo sustentable, la educación, ciencia y cultura (Troncoso, 2011: 84-85), y otras, particularmente, vinculadas a otras instancias de integración.

La otra dimensión que queremos dejar enunciada como marco de los análisis sobre CELAC es la de integración y cooperación.

Se trata, en su dimensión de regionalización y procesos de integración, de una de las características de las relaciones internacionales desde mediados del siglo XX, esto es, relativamente reciente en términos históricos.

En general, se entiende por integración los procesos de interacción y articulación pactada o negociada entre dos o más Estados o economías (Nieto, 1998). Cuando hablemos de CELAC, veremos que se trata de una visión amplia de integración que se adecúa a este concepto.

Por su parte, la integración económica -en sus distintas manifestaciones de área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica- se refiere a un proceso que involucra a dos o más economías en la constitución de un espacio de mayor dimensión.

Otro concepto vinculado a los procesos anteriores es el de regionalización que es un proceso voluntario que involucra a Estados-naciones que convienen en agruparse e implementar mecanismos de integración y cooperación, con el fin de permitir economías de escala (Allard, 2013).

3

EL PARLATINO, DESARROLLO Y REALIDAD ACTUAL.

El Parlamento Latinoamericano es una organización internacional integrada por Congresos de la región que ha llevado a cabo una labor sostenida de cooperación, con el objetivo de contribuir, promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración, desde la perspectiva interparlamentaria. Es una instancia regional, permanente y unicameral.

Subyace a la idea del PARLATINO la noción de que los Congresos -sean unicamerales o bicamerales-, elegidos democráticamente, representan por antonomasia la soberanía popular y deben contribuir a la integración de la región, más allá de que su labor sea fundamentalmente complementaria de la que llevan a cabo los Ejecutivos, como conductores de las políticas exteriores.

Este órgano interparlamentario nació en Lima en 1964, en tanto, los países suscribieron el correspondiente Tratado de Institucionalización en esa misma ciudad el 16 de noviembre de 1987. Está integrado actualmente por los congresos de Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Maarten, Suriname, Uruguay y Venezuela.

El PARLATINO sostiene y desarrolla diversos principios permanentes como: la defensa de la democracia; la integración latinoamericana; la no intervención; la autodeterminación de los pueblos; la pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada; la igualdad jurídica de los Estados; la condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de cualquier Estado. Además, la solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales y la prevalencia de los principios de Derecho Internacional, referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

Con base en esos principios se promueven diversos objetivos en ámbitos como:

- el fomento del desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar por la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos;
- defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con estricto apego a los principios antes enunciados;
- velar por el estricto respeto de los Derechos Humanos;
- luchar por la supresión de toda forma de colonialis-

mo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra clase de discriminación en América Latina;

- oponerse a la acción imperialista en América Latina, recomendando la adecuada legislación que permita la soberanía sobre su sistema económico y recursos naturales;
- estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales y de política exterior de la comunidad latinoamericana;
- contribuir a la afirmación de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales, y
- numerosos otros objetivos que dicen relación con el fortalecimiento de los Parlamentos de América Latina, garantizando así la vida constitucional y democrática de los Estados; mantener estrechas relaciones con los parlamentos subregionales; mantener relaciones con parlamentos a nivel internacional. Igualmente, difundir la actividad legislativa de sus miembros y luchar en favor de la cooperación internacional. Específicamente, el PARLATINO se propuso “promover el estudio y el desarrollo del proceso de integración de América Latina hacia la constitución de la Comunidad Latinoamericana de naciones”, lo que tiene directa incidencia con los propósitos de este artículo.

En cuanto a la designación de los representantes por parte de los miembros de cada país, en el Parlamento Latinoamericano se promueve el sufragio universal y secreto.

El PARLATINO tiene como órganos principales: la Asamblea -como instancia suprema-, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la Secretaría General. En la Asamblea se conocen los temas de agenda enviados con anticipación por la Junta Directiva.

En la Asamblea General cada delegación nacional tiene derecho a un máximo de doce representantes y adopta resoluciones, declaraciones, recomendaciones y otras formas de expresión. También se reúne frecuentemente en comisiones. Países como Venezuela eligen sus representantes en elección directa, en tanto que la gran mayoría lo hace por miembros de sus respectivos Congresos elegidos por éstos.

Una interesante modalidad de acción son las denominadas “leyes marco” que son aprobadas por los órganos del PARLATINO, con el objeto de establecer criterios normativos a alcanzarse por los países miembros, en pos de la armonización legislativa, pilar de la integración, y la cooperación entre los legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada, tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO, 2008).

Entre muchas otras, cabe mencionar las siguientes leyes marco: Carta Ambiental para América Latina y el Caribe (en adelante, ALC), Comisión de Medio Ambiente y Turismo (2013); Proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra (2013); Proyecto de Protocolo sobre Gestión de Riesgo de Desastre en ALC; Comisión de Medio Ambiente y Turismo y Comisión de Asuntos Económicos (2013); Proyecto de Ley Marco de Alimentación escolar; Comisión de Agricultura (2013).

Igualmente, Proyecto de Ley Marco sobre Economía del Cuidado; Comisión de Equidad de Género (2013); Protocolo para la erradicación y control de enfermedades transfronterizas (2013). En el año 2012 se aprobó la Ley Marco para la Protección a las Mujeres y Niñas contra la violencia feminicida; Comisión de Asuntos Económicos y la Ley Marco de Cooperativas, de la misma comisión.

También en el 2012 la Ley Marco para rescatar, preservar y promover los idiomas indígenas; Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias y la Ley Marco sobre derecho humano al agua

potable y saneamiento de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Entre las leyes aprobadas el 2011 cabe mencionar las relativas al combate a la trata de personas; a la prevención y combate del lavado de activos y financiación del terrorismo, de la Comisión de Seguridad Ciudadana, y las relativas a la protección de glaciares y al cambio climático.

En años anteriores se aprobaron las leyes marco sobre Mitigación de desastres en 2010 y sobre Medicina Tradicional en ALC en 2009. Así como la relativa a Desarrollo y promoción del ecoturismo comunitario para ALC y la concerniente a Armas de Fuego, Municiones y materiales relacionados. En 2008 se dictó la normativa relativa a pesca artesanal y el 2006 la regulación sobre medicamentos genéricos y la orientada a la defensa del usuario y del consumidor. También en ese año, la Ley Marco de Terrorismo y el ordenamiento Marco en materia de Regulación de Servicios Financieros.

Las primeras normativas en 1994 y 1995 versaron sobre Reorganización de Sistemas y sugerencia de contenido para la elaboración de proyectos de ley en protección materno-infantil de Salud y Modelo de Lactancia Materna.

Sin duda, es muy amplio el ámbito temático abarcado por el Parlamento Latinoamericano en las dos últimas décadas, siendo su contribución orientada principalmente a temas económicos y sociales de trascendencia. Es importante el conocimiento mutuo de experiencias comparadas. El objetivo es el de propender a la armonización de políticas, constituyendo aportes a Gobiernos y Parlamentos, aunque las disposiciones suelen contener principios generales.

Como se puede apreciar, la actividad en 2013 ha sido intensa, con numerosas sesiones de comisiones en México, San Salvador, San José de Costa Rica, entre otras ciudades, sobre diversas temáticas. En tanto, se llevaron a cabo sesiones de comisio-

nes y de Asamblea en la moderna sede inaugurada en Ciudad de Panamá. En esta funciona la presidencia y secretaría, con una moderna sala de plenarios.

Junto al PARLATINO, funcionan diversos organismos interparlamentarios, fundamentalmente de carácter subregional. Entre ellos, el Parlamento Andino y el Parlamento del MERCOSUR. El PARLACEN, Parlamento Centroamericano, es un subsistema dentro del SICA (Sistema de Integración Centroamericana). A nivel birregional, la Asamblea Parlamentario Euro-Latinoamericana y el Foro Parlamentario Asia-Pacífico.

En tanto que a nivel interamericano funciona el Foro Interparlamentario de las Américas, promovido principalmente por Canadá.

4

CELAC Y LA NUEVA *INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA DE ALC.*

La Post Guerra Fría ha traído, en general, una mayor libertad de movimiento a las políticas exteriores de los países emergentes y del mundo en desarrollo, lo que se ha reflejado en América Latina en el surgimiento de una incipiente institucionalidad política regional que se abre paso a nivel sudamericano, primero, y latinoamericano y del Caribe después. En este caso, a partir de la experiencia de coordinación de políticas del Grupo de Río. Este elemento de coordinación política puede ser un factor de dinamización de la integración económica. En Europa, el camino hacia las comunidades europeas en los 50 y 60 estuvo impulsado por el objetivo de superar las

guerras europeas, simbolizado en la amistad franco-alemana (Allard, 2013: 127).

Del contexto internacional actual fluye el reto de superar una situación histórica de marginalidad de la región en el mundo, de modo de asumir el contexto global como oportunidad y aprovechar el regionalismo que se advierte en ALC en diversas manifestaciones -hemos hablado en varios artículos de un “neo regionalismo emergente”-, en la línea de empoderar a América Latina como actor mundial en beneficio de sus pueblos. Hemos insistido, igualmente, en que no deben contraponerse las institucionalidades interamericana y latinoamericana, hay necesidad y espacio para ambas (Allard, 2013: 119).

Los procesos de mayor integración de la economía mundial, incluyendo normas multilaterales de la OMC y los acuerdos de regionalización -que pueden llevarse a cabo en el marco de esa normativa universal bajo determinadas condiciones- han influido y afectado también los esquemas de regionalización de la región, en particular el MERCOSUR, CAN (Comunidad Andina de Naciones), SICA y CARICOM de los países del Caribe. En tanto, continúa la acción de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), particularmente por la vía de acuerdos de complementación económica, ACEs.

Los esquemas de integración han tenido que adaptarse a la realidad de distintos grados y ritmos de apertura de las economías. La experiencia ha mostrado también que ha sido difícil institucionalizar uniones aduaneras en la región y, en los hechos, el proceso no ha seguido el conducto lineal de la integración europea.

En este marco -como mencionamos al comienzo- surgió la UNASUR, que agrupa a los doce países de América del Sur y, más recientemente, CELAC, que integra a 33 países de toda la región, México, Centroamérica, el Caribe y América del Sur, los cuales no son en sí acuerdos comerciales y que se concen-

tran más en la coordinación política, sin perjuicio de que en sus respectivos ámbitos puedan servir de eje de convergencias de diversos esquemas de integración regional o subregional.

Es la primera vez que los 33 Estados de América Latina y el Caribe constituyen formalmente un órgano con carácter permanente para asumir diversas tareas en el ámbito de la coordinación de políticas, cooperación, convergencia de posiciones e integración, en una dimensión regional ampliada. Con perspectiva histórica aparece como un esfuerzo tardío, dada la importancia alcanzada por la región, cuya población, según la CEPAL, alcanzó en 2013 a 599 millones de habitantes. Su PIB, en 2011, significó el 8.1% del PIB mundial (CEPAL, 2013).

CELAC surge de la voluntad expresada por los países en la Cumbre de la Unidad de 2010 por unificar los esfuerzos del Grupo de Río y CLAC, tras haber constatado la necesidad de generar “una instancia de concertación política fortalecida”. Esta voluntad se concretó en Caracas, en que se dota a CELAC de su carácter de actor colectivo representativo de la región en asuntos internacionales y mundiales. La circunstancia de que CELAC aún carezca de un tratado formal no es óbice a su condición de entidad internacional, que ha contado con el respaldo político necesario, manifestado en una declaración fundacional formal de los países y jefes de Estado y Gobierno.

Luego de la declaración de Cancún (Cumbre de la Unidad, 2010) se llevaron a cabo numerosas reuniones sectoriales para finalmente llegar a la Cumbre y Declaración de Caracas. “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia en el camino de Nuestros Libertadores” (CELAC, 2011) que más allá del lenguaje formal se entronca con una doctrina latinoamericana y caribeña que emerge de la trayectoria histórica de la región. En el punto 21 se promueve que la CELAC “avance en el proceso de integración política, económica, social y cultural haciendo un sabio equilibrio entre unidad y diversidad de

nuestros pueblos, para que el mecanismo regional de integración sea el espacio idóneo para la expresión de nuestra rica diversidad cultural y a su vez sea el espacio adecuado para reafirmar la identidad de América Latina y el Caribe, su historia común y sus continuas luchas por la justicia y la libertad”.

Junto a la Declaración, Caracas produjo un Estatuto de Procedimiento y un Plan de Acción. El primero genera una institucionalidad flexible basada en las Cumbres de Jefes de Estados y de Gobiernos, las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores, la Presidencia Pro Témpace como órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo de CEAL; la reunión de Coordinadores Nacionales, las reuniones especiales y la Troika. Esta última está vigente en su expresión de “Troika Ampliada, que coordinada el Jefe de Estado o Gobierno del país sede del año respectivo y lo integran el anterior y futuro presidente Pro Témpace, y quién presida el CARICOM. (CELAC, 2012).

El Plan de Acción de Caracas (CELAC, 2012) dispone medidas para fortalecer y profundizar “los procesos de integración de nuestras economías” y dispone pedir a CEPAL y ALADI una propuesta para desarrollar una Preferencia Arancelaria Latinoamericana y del Caribe y un programa de facilitación del comercio.

Posteriormente, durante la presidencia chilena en 2012, CELAC fue la contraparte en las negociaciones “UNIÓN EUROPEA-CELAC” para temas de preparación y agenda de la Cumbre Birregional que tuvo lugar en Santiago de Chile en enero de 2013, la que fue seguida de la Cumbre de CELAC.

En dicha Cumbre se adoptó la Declaración de Santiago (CELAC, 2013), donde se destaca a CELAC “como hito en la historia de América Latina y el Caribe” y se reitera que ésta no se duplica con ningún otro organismo, incorporando el nuevo principio de la “complementariedad”, reiterando la meta de

un desarrollo “solidario e inclusivo” y reforzando lo relativo a la capacidad de reaccionar como región de manera coordinada (punto 43). En el aspecto político y de seguridad, se configura a ALC como “una Zona de Paz”, (punto 14).

Se reitera en Santiago la voluntad de promover los intereses de los países de ALC “en los organismos multilaterales” (punto 41) y se reafirma el compromiso “con una reforma integral del sistema de Naciones Unidas y la democratización de las instancias decisorias internacionales” (Punto 42). Se explicitaron igualmente, líneas de acción sectoriales en áreas como la conectividad, infraestructura e integración física, intercambios internacionales de productos energéticos y avanzar “hacia un espacio regional de la energía”; abordar a nivel nacional y regional el “problema mundial de las drogas”; promoción de la cooperación en el plano cultural, etc.

Durante la presidencia cubana en el 2013, CELAC, presidido en la tareas cotidianas por el canciller cubano, Bruno Rodríguez, ha sido activo tanto a nivel de los órganos internos como por la vía de la expresión de la opinión de la región en diversos foros, entre ellos: la intervención de CELAC en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el 6 de agosto; ante la Junta Ejecutiva del Fondo de Población de Naciones Unidas, el 5 de junio; la exposición en el debate general sobre el Desarme en la comisión respectiva de Naciones Unidas, etc. (Allard, 2013). A lo que se agrega la apertura a áreas como Rusia, China, Unión Europea y la Unión Sudafricana (CELARE, 2014).

Sin duda, la Cumbre de CELAC en La Habana, a fines del enero de 2014, es una oportunidad de entrar consistentemente en una etapa de consolidación, habiéndose cumplido la fase fundacional. Sin duda se requerirá, progresivamente, de un fortalecimiento institucional. A pesar del tiempo transcurrido, puede sostenerse que se ha constituido un espacio, una sola entidad coordinadora. La Secretaria Ejecutiva de CEPAL,

Alicia Bárcena, llamó en 2013 a “apropiarnos” de ese espacio (Allard, 2013).

5

EL PARLATINO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL: *PROPUESTAS DEL PARLATINO A LA CUMBRE DE CARACAS DE 2011. ANTECEDENTES.*

Ya aludimos a la “propuesta” formal hecha por el PARLATINO el 2 de julio de 2011 en la Cumbre de Caracas de ese año, de modo de ser considerado como parte del esfuerzo integracionista del CELAC, lo que hasta ahora no ha fructificado formalmente (PARLATINO, 2011).

En esa propuesta y resolución del PARLATINO se recogen en la exposición de motivos los esfuerzos sostenidos de dicho Parlamento regional en favor de una comunidad latinoamericana de naciones, en particular a partir de 1990, en distintos niveles internos del PARLATINO y en diálogo con el Grupo de Río, como por ejemplo, la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de dicho Grupo de 1998 y también en otros como la Cumbre Iberoamericana de La Habana de 1999.

Estos encuentros se intensificaron durante la primera década de este siglo y así se realizaron reuniones conjuntas Grupo de Río-PARLATINO en Santiago en 2003. También el Parlamento ha promovido iniciativas jurídicas como la Teoría Jurídica de la Integración y el Proyecto de Hipótesis Constitucional que aprobó la VI Asamblea Extraordinaria del PARLATINO, en Sao Paulo (Brasil), en 2001.

Estas tareas se reforzaron después de Cancún y así, en 2010, la Mesa del PARLATINO aprobó un documento dirigido a los organizadores de CELAC, proponiendo la constitución de la comunidad con órganos, la Conferencia de Jefes de Estado y Gobierno como órgano máximo de orientación política y toma de decisiones y el Parlamento Latinoamericano como representante de los pueblos, colegislador, contralor político, coordinador legislativo regional.

Finalmente, la resolución de junio de 2011, recuerda la larga experiencia del Parlamento regional en materia de integración y establece como principio “que una Comunidad de Estados se legitima democráticamente en la medida que cuenta con un órgano legislativo y de representación popular, como representación directa de sus grupos humanos y como baluarte del equilibrio de poderes” (PARLATINO, 2011).

Sobre esa base se hicieron cuatro propuestas:

- Proponer a la Cumbre de Caracas “considerar que el PARLATINO sea parte de los órganos que conforman la CELAC, asumiendo el rol de participar bajo la figura de Asamblea Legislativa de esta nueva instancia”.
- Asumir el compromiso de converger con la CELAC en su agenda de trabajo.
- Anunciar “la firme intención de realizar los cambios que sean necesarios” para adecuar sus bases legales y poder funcionar como parlamento de integración con funciones legislativas.
- Ofrecer la sede de PARLATINO en Panamá como espacio para reuniones y eventos de CELAC.

6

BASES PARA UNA INTERACCIÓN FORMAL DE CELAC Y PARLATINO A PARTIR DEL BIENIO 2014-2015.

Esta sintética relación de las trayectorias y evolución del CELAC y el PARLATINO, y de los esfuerzos de éste por una mayor interacción entre ambas entidades, sirve de contexto para enfocar 2014 y 2015 como años clave para avanzar en la definición de esos vínculos y el inicio de acciones concretas. En efecto, es simbólico que en el presente año 2014, PARLATINO cumple 50 años de una acción sostenida, abordando una amplia gama de materias. En tanto, UNASUR ha sorprendido a algunos escépticos que dudaban de la existencia de una América Latina y Caribe con capacidad de definir posiciones y acciones comunes en foros internacionales y mundiales, que alcanza una mayor consolidación en la Cumbre de La Habana de fines de enero y con la posterior Presidencia Pro Témptore de Costa Rica, un país de fuerte tradición democrática y parlamentaria.

A nuestro juicio, cabría analizar a lo menos tres dimensiones de esta problemática:

- discutir si dentro de la nueva institucionalidad política latinoamericana y caribeña resulta conveniente y funcional al proceso de integración y mayor acercamiento entre los pueblos, una vinculación CELAC-PARLATINO y cuál sería su fundamento;
- en caso de ser positiva la respuesta a la pregunta anterior, determinar cuáles serían las alternativas concretas de interacción y vinculación, partiendo de la base

de CELAC como eje central de esta nueva institucionalidad política regional y la disponibilidad expresada por el PARLATINO de abrirse a cambios en su propio modo de acción, que le permitan adaptarse a nuevas realidades de integración;

- igualmente, identificar algunos instrumentos y líneas de acción inmediatas que permitan avanzar de modo flexible en la vinculación, si se determina -como creemos- que es conveniente para el proceso de integración.

CONVENIENCIA Y NATURALEZA DE UN VÍNCULO CELAC-PARLATINO.

Es pertinente preguntarse por la conveniencia del vínculo en función del nuevo proceso de regionalismo e integración en la región, que aparece como el bien mayor a preservar.

Analizando sus objetivos y trayectorias, ambas entidades son complementarias. Las dos abogan por la integración y cooperación en la región, y representan legítimamente a los países. También es cierto que hay diferencias en la membrecía con una mayor presencia de países, particularmente del Caribe, en CELAC, en tanto que el PARLATINO tiene una mayor consolidación en lo jurídico. Estimamos que estas diferencias no constituyen obstáculos en las relaciones internacionales ni frente al moderno Derecho Internacional que se adapta a las nuevas prácticas, máxime si cuenta con la voluntad explícita de un importante grupo de Estados.

En consecuencia, la cuestión es si un vínculo fortalece el proceso de integración política en la región y cómo se conforma ese vínculo. La realidad es que aunque PARLATINO es mucho más antiguo y jurídicamente estructurado, es CELAC la

Comunidad que por su naturaleza intergubernamental ha adquirido el rol de representación de ALC frente a Naciones Unidas y las organizaciones multilaterales en general, por lo que se trataría de un acercamiento del PARLATINO a CELAC.

Consideramos, analizando las trayectorias de ambas organizaciones y lo dificultoso que ha resultado el proceso de constituir un órgano propiamente latinoamericano -paralelo y no contrario, por ejemplo, al sistema interamericano- que un acuerdo dará una mayor consistencia política a la nueva comunidad ALC, incorporando a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en un emprendimiento común, y facilitará sus esfuerzos, por ejemplo, para promover la convergencia de los distintos sistemas subregionales en favor de un área ALC de libre comercio. Nos estamos refiriendo a la concepción amplia de integración a la que aludimos en el párrafo 2.

La integración regional puede favorecerse también con la diferencia de estilos: un PARLATINO más amplio, tipo asamblea, deliberativo; en tanto, CELAC funciona de modo más diplomático y reservado, restringido prácticamente a altos funcionarios. Estas diferencias los hacen complementarios.

Por último, los documentos de CELAC son claros -y hasta insistentes- en el respeto a las diferencias políticas y culturales en los pueblos de ALC y la apuesta es que esas diferencias son compatibles y aún requieren de crecientes grados de integración para avanzar en procesos colaborativos.

Los parlamentarios representan a los pueblos en su diversidad -aunque haya mucho que recorrer para llegar a lo óptimo- y los ordenamientos jurídicos nacionales procuran perfeccionar su representatividad.

En consecuencia, es real el principio de que “sin Parlamento no hay democracia” y es positivo que CELAC se conecte con la realidad de los pueblos de la región, entre otros medios, por el más directo que son sus parlamentos.

MODALIDADES DE FUSIÓN O INTERACCIÓN *PACTADA ENTRE CELAC Y PARLATINO.*

Hemos visto ya que el Parlamento Latinoamericano pidió derechamente en el 2010 ser parte de la institucionalidad de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, CELAC, como el instrumento legislativo, colegislador y contralor político de la Comunidad.

Esa demanda va a estar siempre presente y con razón. Su materialización dependerá en buena medida de la suerte que corra la integración política regional, en sus distintas manifestaciones. Sin embargo, es difícil que la inclusión de PARLATINO a CELAC se dé en esa forma plena en un futuro inmediato y esa dificultad no debería afectar otras formas de inclusión.

En efecto, estando el elemento coordinador o ejecutivo de CELAC -la Presidencia Pro Témpore- poco delineado e institucionalizado -tampoco hay una Secretaría General- podría ser prematura una instancia legislativa o colegiada de carácter normativo en la forma tradicional. No hay un presupuesto que aprobar como en el caso del Parlamento Europeo, ni un estatuto o constitución que reglamentar o proceso claro que controlar o fiscalizar, sin perjuicio de que algunas funciones de ese tipo puedan desarrollarse. De hecho, en ambas instituciones existen mecanismos de toma de decisión en sus respectivos ámbitos de competencia y se aplican.

Así, se darían las condiciones -y la necesidad- para que el PARLATINO aporte sus ideas y recomendaciones a CELAC aunque no en forma de normas reguladoras formales. Sí en otras modalidades que permitan a ambas instituciones confluir en sus comunes objetivos de apoyar la integración regional. Y para ello, la integración plena de PARLATINO a CELAC no es la única forma.

En consecuencia, no se divisan obstáculos y sí muchos beneficios a un arreglo interinstitucional permanente entre CELAC y PARLATINO que pueda ser alcanzado por diversas vías:

- un convenio entre ambos organismos;
- resoluciones de los organismos superiores de ambas entidades, explicitando la voluntad de cooperar mutuamente, o
- una declaración conjunta.

Estas modalidades podrían comenzar a implementarse desde ya, invitándose a todos los países de CELAC a incorporarse al PARLATINO y procediendo éste a adecuar sus estructuras y procedimientos a las nuevas responsabilidades que asumiría con relación a CELAC.

TIPOS DE ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN ENTRE PARLATINO Y CELAC.

Sin duda que establecida la voluntad de institucionalizar un vínculo y sus grandes objetivos, se podría proceder a un Plan de Acción integrado CELAC-PARLATINO, consultando a ambos entes y a los gobiernos, así como a otros actores internacionales, subregionales y transnacionales de la región.

Como cuestión general cabe precisar que los aportes del PARLATINO a CELAC serán oficiales, pero con el carácter de recomendaciones no vinculantes, su fuerza radicarán en la consistencia de las propuestas y la propia representatividad del Parlamento Latinoamericano.

Por lo demás, no se parte de cero y la larga experiencia del PARLATINO en Leyes-marco puede adaptarse rápidamente a los actuales requerimientos en materia de coordinación de

políticas de CELAC. A lo que agreguen documentos sectoriales en áreas prioritarias.

Un punto central será el aprovechamiento de la especial situación del PARLATINO como eje de convergencias para analizar y debatir las grandes ideas de futuro que desafiarán a la región en los planos científico-tecnológicos, de comunicaciones y sus grandes problemas de desigualdades, desertificación, contaminación y racional aprovechamiento de la energía. Ya no somos la región de los recursos naturales aparentemente inagotables y sí de fuertes tendencias hacia la urbanización, y no se han podido superar las tendencias centralizadoras aún en regímenes federales. Sin duda que un Parlamento tiene una especial capacidad para convocar a organismos transnacionales y sectores público y privado a aportar en estos campos y en otros que confluyan a la mayor cooperación, intercambios educativos y culturales, y comercio intrazonal.

En suma, CELAC y el proceso de integración de ALC podrán beneficiarse de la sintonía de los parlamentarios latinoamericanos y caribeños con sus pueblos, que permite captar las inquietudes y percibir los grandes temas del siglo XXI en lo político, científico, cultural y económico, lo que vitalizará a CELAC y a la marcha hacia la integración.

Bibliografía

- **ALLARD, Raúl** (2013). *“CELAC como espacio para promover la inserción global y el nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño”*. Universidad Miguel de Cervantes, Santiago de Chile. Incluido en la plataforma digital www.apuntesinternacionales.cl de la Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, diciembre de 2013.
- **ALLARD, Raúl** (2013). *“Explorando nuevos caminos de regionalización e integración en América Latina y el Caribe, en Relaciones Internacionales”*. N°44, enero-junio de 2013, IRI, Universidad Nacional de La Plata.
- **CELAC** (2011). *Declaración de Caracas. “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia hacia el camino de Nuestros Libertadores”*. Diciembre de 2011, Caracas.
- **CELAC** (2011). *“Procedimiento para el funcionamiento orgánico de la CELAC”*. Sin fecha.
- **CELAC** (2011). *“Plan de Acción de Caracas”*. 3 de diciembre de 2011, Caracas.
- **CELARE** (2013). *“Pauta Diaria”*, 30 de diciembre de 2013.
- **CELARE** (2014). *“Pauta Diaria”*, 2 de enero de 2014.
- **CEPAL** (2013). *“La Unión Europea y América Latina: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental”*. Santiago de Chile.
- **CUMBRE DE LA UNIDAD** (2010). *“Declaración de Cancún”*. Riviera Maya, 23 de febrero de 2010, México.
- **NIETO, José Antonio** (1998). *“Fundamentos y políticas de la Unión Europea”*. Siglo XXI Editores, Madrid.
- **PARLAMENTO LATINOAMERICANO** (2008). *“Resolución Asamblea Ordinaria, AO/2008 /01, Artículo 1°”*.

- **PARLAMENTO LATINOAMERICANO** (2010). *“Propuesta del Parlamento Latinoamericano para ser considerada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe a efectuarse en la República Bolivariana de Venezuela”*. Caracas, 2 de julio de 2013.
- **QUERONNE, Jean Louis** (2004). *“El Sistema Político de la Unión Europea”*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- **TRONCOSO, Claudio** (2011). *“Parlamento y política exterior de Chile: un balance de 20 años (1990-2010)”*. Serie de estudios N°6, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile.
- **VALLEJOS, Federico** (2004). *“La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados”*. Revista Diplomacia, N° 97, enero-marzo de 2004, Santiago de Chile.
- **VALLES, Josep** (2000). *“Ciencia Política. Una introducción”*. Ariel, Barcelona.

LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (UIP) Y LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Juan Antonio Coloma C.¹



¹ Senador del partido Unión Demócrata Independiente (UDI) por la Región del Maule. Presidente del Grupo Interparlamentario Chileno en la UIP.

La Unión Interparlamentaria (UIP) es la organización que históricamente da inicio a la cooperación internacional y al diálogo multilateral. En efecto, al fundarse en 1889, no existía en el mundo organización alguna en que los Estados pudieran convocarse formalmente para establecer puentes y conversaciones, en torno a tópicos de interés común como la estabilidad, la paz y la seguridad internacional. Recordemos que la Liga de las Naciones –predecesora de la ONU- es de posterior creación.

Aun cuando la Unión Interparlamentaria está en el origen de la cooperación internacional, con el tiempo han surgido otras organizaciones interparlamentarias de carácter regional y funcional, así como diversas formas y mecanismos de cooperación. Uno de estos últimos, y tal vez el más propiamente político, es la llamada Diplomacia Parlamentaria.

Como señala acertadamente el profesor David Beetham, “un diplomático es un enviado del Poder Ejecutivo y representa las posiciones del Estado. Los parlamentarios, en cambio, son políticos cuyas convicciones pueden o no coincidir con la postura oficial de un país acerca de un tema dado...”¹. Los parlamentarios están, en consecuencia, dotados de una flexibilidad

1 Beetham, David. “El Parlamento y la democracia en el siglo XXI”. UIP, Ginebra, 2006.

conceptual que no posee el diplomático, por lo que tienen la capacidad de aportar a las Relaciones Exteriores una perspectiva ética que va más allá de los marcos acotados del interés nacional, como podría ser su respaldo a los valores permanentes de la democracia o a los Derechos Humanos fundamentales. La experiencia de la Unión Interparlamentaria ha permitido detectar que esta flexibilidad da pie a que los parlamentarios puedan establecer un diálogo abierto y fluido con sus contrapartes de otros Estados, y contribuir a la búsqueda de soluciones creativas a problemas extremadamente complejos.

La Diplomacia Parlamentaria jugó un rol clave en el contexto de la Guerra Fría, ya que, de manera simultánea al proceso de Helsinki que llevaban a cabo los Gobiernos, los parlamentarios desarrollaban un proceso de diálogo paralelo bajo el alero de la Unión Interparlamentaria, fundamentalmente respecto de la seguridad y la cooperación europea. Este proceso constituyó un factor clave en el diálogo Este-Oeste, “permitiendo en diversas oportunidades encontrar soluciones cuando las negociaciones se encontraban en punto muerto”². Un proceso de similares características se desarrolló en el área del Mediterráneo –promovido también por la Unión Interparlamentaria-, a comienzos de la década de los noventa.

El documento de la Unión Interparlamentaria sobre participación parlamentaria en los asuntos internacionales, publicado en 2005, reseña una serie de paradigmas en que la Diplomacia Parlamentaria jugó un rol protagónico en la promoción del diálogo político, para abordar dinámicas de conflicto en distintas áreas del planeta:

Por iniciativa y conducción política de la Unión Interparlamentaria, los presidentes de los Parlamentos de países veci-

2 Ibid.

nos a Irak se reunieron en mayo de 2004 para examinar los conflictos presentes y potenciales en ese país y en las zonas limítrofes, y para apoyar el proceso democrático en Irak y contribuir a la estabilidad de la región (volveremos más adelante a profundizar en esta actividad, por ser políticamente relevante y ejemplo de una Diplomacia Parlamentaria eficaz).

La Comisión de Seguridad Nacional y la Comisión de Política Exterior del Parlamento de Irán se reunieron con parlamentarios de diversos países para la crisis de Irak, Afganistán y Palestina, sugiriendo cursos de acción e iniciativas políticas.

El Presidente de la Cámara de Representantes de Marruecos organizó una reunión de países mediterráneos tras los atentados de septiembre de 2001, a fin de formular una respuesta parlamentaria a esa compleja coyuntura.

Los presidentes de Parlamentos de Cabo Verde y Mozambique realizaron una misión a Guinea-Bissau, en nombre de los speakers de Parlamentos de habla portuguesa, y contribuyeron a entablar un diálogo político.

Los presidentes de los Parlamentos de los tres Estados del Cáucaso (Armenia, Azerbaijan y Georgia) se reunieron, por invitación del presidente del Senado francés, a fin de tratar el conflicto en la región del Alto Karabaj.

Los Parlamentos de Mali y Sierra Leona decidieron institucionalizar los encuentros entre parlamentarios de la subregión de África Occidental, incluyendo a Liberia y Guinea.

El Parlamento de Pakistán observa que los intercambios de delegaciones con el Parlamento de India, han contribuido a disminuir las tensiones entre ambos países.

Los presidentes de los Parlamentos de Benin, Burkina Faso, Camerún y Mali se reunieron con el Presidente de Costa de Marfil en dos oportunidades y contribuyeron a canalizar un diálogo político en ese país.

Los presidentes de Parlamentos de los países miembros de la Comunidad de Desarrollo de África Austral visitaron la República Democrática del Congo, en el marco de su acción para fomentar la paz y la estabilidad en la región.

El organismo interparlamentario británico-irlandés, que además de los Parlamentos de Irlanda y del Reino Unido integra a representantes del Parlamento escocés, de la Asamblea Nacional de Gales, de la Asamblea de Irlanda del Norte, del Tynwald de la Isla de Man y de la asamblea de los Estados de Guernesey y Yersey, ha prestado su apoyo político al proceso de paz de Irlanda del Norte.

Las mesas de los Parlamentos nacionales de la zona euro-mediterránea han realizado tareas sistemáticas y formales de fomento del diálogo político, para orientar a los Estados que protagonizaron la llamada “Primavera Árabe” hacia una transición a modelos de convivencia democráticos e inclusivos.

Señalábamos precedentemente que tal vez uno de los casos paradigmáticos de aplicación práctica de la Diplomacia Parlamentaria es la llamada “Cumbre de Amman”, que reunió en mayo de 2004 a los presidentes de Parlamentos de los países limítrofes de Irak, para enfrentar el presente y futuro de la región y buscar fórmulas para alcanzar una canalización institucional y pacífica al complejo escenario derivado de la invasión de las tropas encabezadas por Estados Unidos y su posterior ocupación del territorio iraquí. Debemos precisar que tras esta medida de fuerza, se vivía una situación de creciente inestabilidad, no sólo dentro de los territorios ocupados, sino en toda el área fronteriza. En medio de un contexto de manifiesta inquietud política y social, en que la política estaba sobrepasada por las acciones militares, la Unión Interparlamentaria asume la iniciativa de convocar, en la ciudad de Amman, a una cumbre de speakers de Parlamentos de los

países limítrofes, con el objetivo declarado de contribuir a un proceso pacífico de normalización institucional de Irak, a través del diálogo y la cooperación internacional.

El debate se prolongó por espacio de dos días, luego de los cuales se acordó instar a las organizaciones multilaterales como Naciones Unidas y la Liga Árabe, así como a los Ejecutivos de los países del área, a promover una gradual restauración de la soberanía nacional de Irak; a llevar a cabo un proceso de institucionalización democrática del país con la cooperación decidida de los Parlamentos del mundo, a través de la Unión Interparlamentaria, y a contribuir puntualmente a la edificación institucional y material de un Poder Legislativo originado en la voluntad popular en ese país.

La Cumbre de Amman tuvo una repercusión muy relevante en el sistema internacional, al punto de que tras su realización y la socialización de sus acuerdos, tanto Naciones Unidas como el gobierno de los Estados Unidos de América y los países aliados, comienzan un proceso consistente de traspaso del poder político a nuevas autoridades locales encargadas de dar los primeros pasos de conformación de una estructura constitucional y legal sustentada en la voluntad popular, que pusiera en práctica una reconstrucción nacional lo más ordenada posible, en un contexto post-bélico. El éxito de los comicios de febrero de 2005 en que se elige al Poder Constituyente iraquí, así como del posterior proceso de construcción de un Poder Legislativo legítimo y eficaz, son consecuencia directa de la labor política de sensibilización realizada por los protagonistas de la Cumbre de Amman, entre los actores políticos relevantes del conflicto iraquí.

Siguiendo este ejemplo ilustrativo de la Cumbre de Amman, encontramos una de las consecuencias o aplicaciones prácticas de la Diplomacia Parlamentaria, como es la cooperación que la UIP presta directamente a la puesta en marcha de un

Parlamento, luego de situaciones de conflicto o quiebre institucional, a través de la capacitación de sus líderes políticos y de su personal, y de distintos grados de cooperación técnica en materias legislativas y administrativas. En los lineamientos de estrategia de trabajo de la Unión Interparlamentaria se establece que entre sus objetivos está “contribuir a la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos”, señalándose puntualmente que “la UIP también presta apoyo a los Parlamentos de países que se enfrenten a conflictos o salen de éstos, o que están bajo ocupación extranjera (...) Entre otras cosas, se adoptan medidas específicas para facilitar la reconciliación política en situaciones posteriores a conflictos, a través de los Parlamentos y la Diplomacia Parlamentaria. En todos los casos, esas actividades complementan los esfuerzos desplegados por otros organismos, se centran en los Parlamentos, responden a las peticiones de ayuda y cuentan con el apoyo político de los Parlamentos Miembros”³. En el caso de Irak, fueron diversos organismos del sistema de Naciones Unidas que recurrieron a la UIP luego de la Cumbre de Amman, para que ésta llevara a cabo un programa de asistencia técnica a gran escala, destinado a poner en funcionamiento el Parlamento Nacional de Irak, lo que ha sido evaluado positivamente con el correr de los años y luego de que se normalizara gradualmente la vida política del país.

Como hemos apreciado, la Diplomacia Parlamentaria tiene un papel preponderante en el actual contexto de globalización, prestando un servicio apreciable a los Poderes Ejecutivos que, en la casi totalidad de los Estados modernos, tienen bajo su control la planificación y control de ésta. Puntualmente, la Unión Interparlamentaria ha fomentado y puesto en práctica diversos mecanismos de aplicación de la Diplomacia Parla-

3 “Estrategia de la UIP para 2012-2017”. UIP, Ginebra, 2012

mentaria, como un instrumento de apoyo a la paz, la seguridad y la promoción de los principios de la democracia y los Derechos Humanos.

Por último, y no por ello menos importante, son varios los temas planteados al interior de organismos como la Unión Interparlamentaria, que por la vía de la comparación o de la anticipación terminan inspirando legislación nacional de gran relevancia. Leyes como la erradicación de las minas antipersonales; el financiamiento público de la política y la rendición de cuentas; la profesionalización de la Alta Dirección Pública; la acción de los países en las misiones de paz; la protección y cuidado de la Infancia, especialmente de los menores de edad en riesgo social; normas sobre protección y uso racional de los recursos pesqueros; normativa sobre el manejo institucional eficiente de las catástrofes naturales, su prevención y la protección de la población afectada; normas que amplían y promueven la utilización del gobierno electrónico, entre otras, son parte de este efecto anticipatorio que son característicos de los debates de la Unión Interparlamentaria y que, por lo mismo, es lo que le otorga especial valor y utilidad a su acción.

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE (2007-2012)

Mauricio Burgos¹



1 Asesor de la Presidencia del Senado. Periodista de la Universidad de Playa Ancha. Magíster (c) en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV).

1

INTRODUCCIÓN

El sistema internacional evoluciona en forma constante, hecho que ha transformado el estudio de las Relaciones Internacionales en un gran desafío que requiere dedicación y voluntad, con el propósito de actualizar en forma permanente el conocimiento de una disciplina de investigación que ha demostrado ser de gran importancia para la humanidad.

En esa línea, las Relaciones Internacionales, la Política Exterior y la Diplomacia Parlamentaria son entendidas como parte de un proceso dinámico, en el que se ven involucrados diversos actores, generando múltiples fórmulas de interdependencia.

Proceso que va generando tendencias, vale decir, la arquitectura de un esquema compuesto por categorías operacionales que se caracterizan por representar un área donde existe homogeneidad metodológica, como es la Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República de Chile (QUEZADA, 1985).

Visión que se ve potenciada por la teorización hecha por el profesor Alberto van Klaveren, al plantear la necesidad de pasar desde un enfoque realista a un paradigma donde se tome en cuenta el sistema político, la estrategia de desarrollo y los factores culturales e históricos, así como el espectro completo de actores estatales y no estatales.

Espacio que permite considerar la participación del Senado en la formación de Política Exterior, pero sin desconocer el preponderante papel del presidencialismo en la conducción de las Relaciones Exteriores del país (VAN KLAVEREN, 1992).

De esta manera, la presente investigación intenta ser un aporte en el estudio de la Diplomacia Parlamentaria del Senado de la República de Chile (2007-2012)¹, entendiendo su relevancia, al transformarse en un camino paralelo a la diplomacia tradicional, generando nuevos espacios de diálogo frente a los requerimientos de un mundo globalizado. Un tipo de diplomacia que no se ha empleado lo suficiente en beneficio del país y que podría establecer las bases de las soluciones de los problemas internacionales que afecten a Chile, América Latina y al sistema internacional.

Desde una perspectiva histórica, la investigación abarca un importante ciclo de las relaciones entre Chile y sus vecinos, tomando en cuenta hechos que marcaron la agenda internacional del país, como la creación de UNASUR; la institucionalización de la salida de tropas chilenas para Operaciones de Paz; la demanda marítima peruana en La Haya, y la petición boliviana de salida al mar. Acontecimientos que transcurren a través de los gobiernos de los Presidentes Michelle Bachelet y Sebastián Piñera.

Horizonte en el que se consolida el Senado como una de las instituciones más valoradas por el Poder Ejecutivo, en materia de Política Exterior.

En el mismo plano, la investigación construye una metodología de investigación que define cuatro categorías que permiten evaluar el tipo de rol que cumple (y ha cumplido) esta Diplomacia Parlamentaria del Senado y los principales actores protagonistas de la misma.

Estas categorías conceptuales orientadas a evaluar el tipo y calidad de tareas desarrolladas, se han definido en términos

1 El presente documento es una síntesis de una tesis que el autor escribió en el marco del Magister de Relaciones Internacionales de la PUCV-CEAL (2014).

de “Tendencias de la Diplomacia Parlamentaria”, identificando las siguientes: 1) Tendencia Estructural; 2) Tendencia Funcional; 3) Tendencia Gestión Senado, y 4) Tendencia Senador.

Dicha evaluación se realiza a partir de un análisis cualitativo que utiliza mediciones en Escala Likert, a partir de entrevistas dirigidas a un selectivo grupo de parlamentarios y representantes del Ejecutivo, cuyas competencias, experiencias y responsabilidades, resultan significativas para determinar cuál ha sido el aporte que esta entidad del Estado ha realizado en apoyo y colaboración a la Política Exterior del país.

De este modo, se plantea que la Diplomacia del Senado en el periodo 2007-2012 cumple un rol colaborativo, transformándose en un actor coadyuvante de la conducción de la Política Exterior del país, que constitucionalmente ejerce el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República.

2

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

La Diplomacia Parlamentaria se ha convertido actualmente en una gran tendencia emergente de los Parlamentos, evolucionando al ritmo del fenómeno de la globalización y llevando dinámicas como la formación de Política Exterior –que son facultativas del Poder Ejecutivo–, inexorablemente, a un proceso de modernización y apertura.

Una nueva diplomacia, tal como lo plantea la Profesora Titular de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid y Letrada de las Cortes Generales desde 1981, Piedad

García Escudero Márquez, quien define el concepto de Diplomacia Parlamentaria, como toda actuación desarrollada por los parlamentarios en materia de Política Exterior y en su relación con otras cámaras extranjeras. Acción que comprende, además, la intervención y participación del Parlamento y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la Política Exterior del Estado, como la intensa actividad internacional de las Cámaras (CEP, 2011).

Adicionalmente, es relevante mencionar que el concepto Diplomacia Parlamentaria fue utilizado por primera vez por el profesor de la Universidad de Columbia, Philip C. Jessup, quien le dio valor científico y lo caracterizó, destacando cuatro factores: la existencia de una organización internacional permanente; la considerable difusión de los debates que tienen lugar en sus foros y que repercuten en las masas; la presencia de un procedimiento lo suficientemente complejo para permitir manipulaciones tácticas y agrupamientos políticos, y la expedición de pronunciamientos que se adoptan en forma de resoluciones formales por un voto mayoritario o por consenso, y que se hacen públicas de manera inmediata (OROZCO, 2001).

En síntesis, la Diplomacia Legislativa se ha convertido en una función emergente que adquiere cada vez mayor relieve y que corresponde a los vínculos oficiales, formales e informales que los Parlamentos nacionales tienen en materias internacionales y su participación en organizaciones internacionales (OBRADOR y SERANI, 2009).

3

RELACIÓN ENTRE EL *PODER EJECUTIVO* Y EL *SENADO*

Desde una perspectiva histórica, el Senado, como institución de la República de Chile, se ha destacado por tener un importante componente internacional, tanto por la inspiración que llevó a su formación, como por los más de 200 años de debates, propuestas, discusiones, análisis, proyectos de ley y leyes que así lo confirman.

Discusiones que llegan a su más alto umbral durante episodios como la Expedición Libertadora; antes, durante y después de la Guerra del Pacífico; en el marco del fenómeno de la nacionalización del cobre durante la Guerra Fría, y posteriormente, tras la vuelta a la democracia, respecto de los acuerdos limítrofes con Argentina, la aprobación de los TLC y el acuerdo con la Unión Europea, así como también la institucionalización respecto de la participación de tropas chilenas en Misiones de Paz y la apertura de Chile al Asia-Pacífico.

Asimismo, es fundamental señalar que, de todos los Presidentes del Senado de la historia de Chile -que se mantuvieron en el cargo por más de un año-, un 56% posee un significativo componente de especialización en Política Exterior o de Relaciones Internacionales, vale decir, 36 casos (VIAL et al., 1995).

Mientras que, analizando en forma detallada las especificaciones curriculares e históricas de los senadores que se desempeñaron en el cargo entre 1990 y el año 2010, es relevante mencionar que el 46% de ellos -47 casos-, incluidos designados y vitalicios, poseían experiencia en materias vinculadas a las

Relaciones Exteriores, destacando connotados ex cancilleres en el registro (ARCE et al., 2010).

En tanto, respecto del análisis de las estadísticas que reflejan la relación entre el Senado y el Poder Ejecutivo en las Relaciones Internacionales, se puede afirmar que según la propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Senado chileno está categorizado como Legislatura Reactiva Constructiva, tal como lo planteó décadas atrás el ex ministro y ex senador, Edgardo Böeninger (ARANDA Y RIQUELME, 2011).

Así, al estudiar el comportamiento de la Sala del Senado en materia de Relaciones Internacionales se pudo constatar que, de un total de 701 sesiones realizadas entre los años 2007 y 2012, el 81% fueron sesiones donde se discutieron iniciativas o normativas de carácter nacional, mientras que un 19% fueron temas de Relaciones Internacionales.

En la misma línea, es un dato significativo que de 2.257 temas tratados en Sala, solamente el 8% fueron iniciativas vinculadas a las Relaciones Internacionales y un 92% fueron proyectos o temáticas de carácter nacional.

En cuanto a la asistencia y participación del Poder Ejecutivo en la Sala del Senado, es importante destacar que en el periodo 2007-2012, de 193 sesiones, sólo en un 5% de ellas intervino o estuvo presente un representante del Ejecutivo. No obstante, se debe aclarar que la participación de la Cancillería y el Ejecutivo radican principalmente en el trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores, y su presencia en Sala está determinada por un interés particular relacionado con la conducción de la Política Exterior del país, siendo en la mayoría de los casos el respaldo de un instrumento internacional comprometido por el Estado de Chile, en el sistema internacional.

Ahora, en el marco de los postulados de Marie T. Henehan, quien sostiene que la cantidad de acciones desarrolladas por el Senado o Congreso con la intención de incidir en materias

de Política Exterior, son en sí una prueba del papel que sus integrantes perciben les corresponde en dichas áreas de estudio (COOK, 2010).

Se observa que en el periodo 2007-2012, los senadores que más intervienen en la Comisión de Relaciones Exteriores son: Jorge Pizarro, con un 19% con 338 sesiones; Hernán Larraín, en 267 ocasiones con un 15%; Sergio Romero, también con un 15%; con un 12%, Juan Pablo Letelier, y con un 11%, Jaime Gazmuri.

En cuanto a la visión del Poder Ejecutivo sobre la Diplomacia Legislativa, en los hechos no figura con un rol institucional protagónico, no obstante, el impacto de las definiciones de Política Exterior en materia de desarrollo (Acuerdos de Libre Comercio) y las complejas relaciones vecinas por las pretensiones limítrofes de Perú y Bolivia, han cambiado el escenario. Aunque se ha mantenido una crítica bidireccional en torno a que el Ejecutivo sólo solicita ayuda del Senado cuando está en problemas, el Ejecutivo pone en entredicho la larga tramitación de algunos mensajes que forman parte de los relevantes compromisos internacionales contraídos por el Estado de Chile.

En esa línea, la Presidenta Michelle Bachelet, el 29 de mayo de 2007 en Helsinki, en el marco de un discurso por la firma de convenios con la presidenta de Finlandia, destacó el importante rol de la delegación chilena compuesta por empresarios y parlamentarios de gobierno y de oposición, porque un Estado pequeño como el chileno entiende que “hay Diplomacia Parlamentaria” que permite desarrollar fuertes lazos entre ambas naciones (MINREL, 2007).

Mientras que, el 19 de mayo de 2008, en la inauguración del Programa de Política Exterior Chilena de la Fundación Ebert, denominada “Política Exterior hacia el Bicentenario: desafíos pendientes”, el canciller Alejandro Foxley destacó el aporte realizado por dos senadores de oposición, quienes aceptaron una invitación de la Unión Europea para ir a La Haya y con-

versar con la gente que se está desempeñando en el Tribunal Penal Internacional. No obstante, critica la paradoja de que Chile, siendo uno de los primeros países en suscribir el Estatuto de Roma, no logre oficializarlo.

Por su parte, el actual canciller, Alfredo Moreno, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el 20 de abril de 2010, manifiesta que “el diálogo y la coordinación entre los distintos poderes del Estado son elementos esenciales de la democracia, que permiten un mejor conocimiento de las políticas públicas en cada área y el debate libre, abierto y franco, sobre los temas más relevantes para el futuro del país”.

En tanto, en la conmemoración del Bicentenario del Congreso Nacional, el 2 de septiembre de 2010, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, plantea que el Bicentenario constituye “una fecha histórica para honrar la memoria de los más de tres mil hombres y mujeres que, a lo largo de nuestra historia, sirvieron a Chile como diputados o senadores desde estos escaños. Muchas veces con pasión, pero siempre con patriotismo”².

Además, la autoridad a cargo de la Política Exterior de Chile, relata en su discurso que el Congreso Nacional de Chile, en sus 200 años de independencia y de existencia, tiene el honor de ser uno de los cinco más antiguos del mundo, porque su historia se confunde con la historia misma de la República, porque fue aquí “en este Congreso Nacional donde se escribieron nuestros códigos y donde se dio vida a nuestras instituciones republicanas. Fue aquí, en este Congreso Nacional, donde se declaró la guerra y fue también aquí, donde se recuperó la paz”.

2 MINREL. Discurso de Presidente de la República, Sebastián Piñera, por conmemoración del Bicentenario de Chile en el Congreso Nacional. 2 de septiembre de 2010. [En línea] <www.minrel.cl>

Declaraciones que dejan entrever en forma tremendamente detallada, la visión del Poder Ejecutivo sobre la Política Exterior de Chile y su relación con la Diplomacia Parlamentaria, en el periodo 2007-2012.

4

TENDENCIA *ESTRUCTURAL*

La Tendencia Estructural de la Diplomacia Parlamentaria tiene como pilar fundamental el respeto del presidencialismo y así lo señalan los principales actores chilenos que participan de las Relaciones Internacionales y de la Política Exterior de Chile. Dicha premisa se sostiene en las palabras de la mayoría de los integrantes del sistema que conforma una Diplomacia Legislativa que se relaciona con el Poder Ejecutivo.

De esta manera, el senador Hernán Larraín, integrante de la Comisión de Relaciones Exteriores y ex Presidente del Senado, sostiene que “la conducción debe ser una sola y los compromisos formales los tiene que tomar una persona en representación del Estado y ese es el Presidente de la República”. Camino que es respaldado por representantes de la Cancillería chilena, senadores, ex senadores, ex Presidentes del Senado y ex Presidentes de la República, que juegan y han jugado un papel preponderante en el periodo 2007-2012. Escenario que según el embajador y representante de la Oficina de Enlace de la Cancillería, Mariano Fontecilla, está plenamente vinculado a que “el presidencialismo y, en general, el estatismo, le da una mayor continuidad y fuerza a las políticas internacionales”.

Del mismo modo, el ex Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, reconociendo el papel que entrega la Carta Magna al máximo representante del Poder Ejecutivo, aclara que “las relaciones internacionales son multi-sistémicas”, por tanto, “en un sistema global, que abarca todas las realidades de la sociedad, existen variables muy difíciles de controlar” y que necesitan el apoyo de todo el Estado. Un fenómeno que permite comprender de mejor manera la Tendencia Estructural de la Diplomacia Parlamentaria, en su relación con el Presidente de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Además, es importante afirmar que el presidencialismo, con sus virtudes y defectos, abre diversos espacios a otros poderes del Estado en Política Exterior, definición que está directamente compenetrada con las características del Presidente o Presidenta de Chile y los nuevos desafíos que enfrenta el país, ya sea por la globalización, una economía en desarrollo, la integración y las relaciones con los países vecinos.

En esa línea, el actual Presidente del Senado de Chile, Jorge Pizarro, ex presidente del Parlamento Latinoamericano en el periodo 2006-2010 y Co Presidente de la Asamblea Parlamentaria Euro- Latinoamericana (EUROLAT) en el periodo 2007-2009, sostiene que lo que hace la Diplomacia Parlamentaria es “fortalecer el trabajo de la Cancillería una vez que ya se ha definido una política de Estado frente a determinados conflictos, materias, acuerdos o situaciones de coyuntura”. Aunque reconoce que “buena parte de las relaciones internacionales la hacen las fuerzas vivas del país, sin que estén coordinadas con el Ministerio de Relaciones”. Situación que, a su juicio, debiese ser evaluada.

Por su parte, el ex presidente del Partido Socialista y ex Presidente del Senado en el año 2012, Camilo Escalona, plantea que la apertura de zonas de diálogo “depende mucho de la

habilidad del Presidente de la República y el Canciller, porque hay figuras que son excluyentes y que intentan monopolizar, en beneficio de su propia figuración personal, el espacio de las Relaciones Internacionales, mientras que hay otras personas que tienen más sabiduría, que poseen una mirada más amplia y sopesan de mejor manera el interés nacional, en consecuencia, abren espacios a los otros Poderes del Estado”.

Otro actor relevante de la Diplomacia Parlamentaria es el ex Presidente del Senado en el año 2009 y actual presidente de la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA), Jovino Novoa, quien aclara que “el Poder Ejecutivo ha ido entendiendo que el Parlamento y los sectores políticos poseen relevantes actividades en el campo de las Relaciones Internacionales, porque hay muchas cosas que es más fácil de conducir a nivel político o a nivel de Parlamentos, que a nivel de Cancillería”. Y si bien, “existe un presidencialismo fuerte”, durante las negociaciones del TLC entre Chile y EE.UU, por ejemplo, la actividad de los parlamentarios fue muy intensa. Tanto así que el senador Novoa recuerda que mientras era parlamentario de oposición, le tocó asistir dos o tres veces a EE.UU. para sostener reuniones con el Senado norteamericano.

Por tanto, existen pruebas concretas respecto de la apertura del presidencialismo chileno, permitiendo el desarrollo de las intervenciones del Senado, situación que también relata Carlos Kuschel, actual integrante de la comisión de RR.EE. del Senado, en el marco del inminente acuerdo con la Unión Europea, destacando el rol jugado por el Presidente de la República, Ricardo Lagos, quien los envió a Europa “con una agenda muy detallada”. No obstante, aclara que durante la administración de los Presidentes Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, no hubo un empleo de la Diplomacia Parlamentaria “tan intenso, preciso y tan eficaz”.

En otra arista, respecto de nuevas zonas de diálogo que con-

cede el Ejecutivo en materia de Relaciones Internacionales, el ex canciller y actual senador, Ignacio Walker, señala que, si bien existe un sistema híper presidencialista que ha privado al Senado “de ratificar lo que antes era el nombramiento de los embajadores y que hoy es una facultad exclusiva y privativa del Presidente de la República”, el conductor de las Relaciones Exteriores de Chile “no puede prescindir del Parlamento, del Poder Legislativo, no sólo por las facultades legislativas que tiene el Congreso, sino que por los proyectos de acuerdo y las definiciones de Política Exterior que muchas veces requieren de una consulta”. Y pone como ejemplo de aquello el actual proyecto que fija la Estrategia de Seguridad y Defensa del país, resaltando que el Presidente de la República, por primera vez en 23 años, formula una consulta al Parlamento antes de zanjar el tema, acción que demuestra que la Diplomacia Parlamentaria “siempre ha estado en evolución” y que el presidencialismo la ha considerado.

No obstante, los desafíos siguen creciendo junto con la Política Exterior del país, situación que sostiene el ex Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y actual presidente de la Comisión chino-chilena, al plantear que se debe entender “que las relaciones internacionales entre países son múltiples, no hay sólo una relación de gobierno a gobierno, sino que son múltiples los factores, porque en la medida que se ha avanzado, hemos firmado más de 60 TLC, aumentando las relaciones a través de los Parlamentos y, lógicamente, de los gobiernos y las cancillerías. Acción que también se refleja en los tratados regionales, como es el caso de los acuerdos que se concretaron entre algunas provincias de Argentina y algunas regiones chilenas, cambiando el sistema internacional. Por lo mismo, “una vez que se logran los acuerdos, son múltiples los sectores de la sociedad que entran en juego”.

De la misma forma, reflexionando sobre los problemas de origen del presidencialismo, el ex presidente de la Comisión

de Relaciones Exteriores y ex Presidente del Senado, Hernán Larraín –que jugó un importante papel en los cambios en materia internacional de la Reforma Constitucional de 2005–, señala que es necesario cambiar el foco, porque “pensar que todas las relaciones tengan que pasar por el Ejecutivo es un error. Por lo demás, las Relaciones Internacionales en buena medida requieren de un compromiso de la institucionalidad política y, en la medida que el Parlamento manifieste su opinión y contribuya al trabajo que hace el Ejecutivo con mucha coordinación”, la Política Exterior del país se fortalece.

Por tanto, no es extraño que los Presidentes de la República cuando viajan lo hagan acompañados de parlamentarios, porque sienten que tienen ese respaldo transversal, una mayor representatividad como país, una mayor legitimidad en la representación del Estado. En consecuencia, una actuación inteligente hace que sea necesario entregar al Parlamento una mayor presencia en las reuniones internacionales.

Y ahí está una nueva meta de la Tendencia Estructural de la Diplomacia Parlamentaria, vale decir, que el Ejecutivo pase del reconocimiento a la acción. En esa línea, el miembro de la Comisión de RR.EE. del Senado, Eugenio Tuma, aclara que el Parlamento, en algunos casos, “puede hacer su labor de manera mucho más eficaz que el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, porque los gobiernos pueden tomar una decisión, pero no confrontar ideas como los parlamentarios, porque un parlamentario al no comprometer el interés del Estado, puede hablar con mucha más libertad, con mucha más crudeza y con mucha más agudeza, comparado con el marco de acción del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Sin embargo, el punto clave está basado en las relaciones de confianza entre el Senado y el Poder Ejecutivo, mirada que se proyecta a los parlamentarios y a las cancillerías extranjeras.

Desde una perspectiva más crítica, el senador Juan Pablo Le-

telier, representante de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, explica que el presidencialismo en casos puntuales tiende a no generar una política de Estado, sino que más bien “una lógica de política de Gobierno”. Escenario marcado por una Cancillería -como instrumento del Gobierno de turno- que todavía está con una estructura y una institucionalidad más bien del siglo XX, por no decir del siglo XIX.

No obstante, la Tendencia Estructural de la Diplomacia Parlamentaria se caracteriza en Chile por ser completamente colaborativa y la historia lo demuestra en plenitud, puesto que en 1990 se restableció una tradición de convergencia entre las preocupaciones del Congreso Nacional y del Gobierno, medida que se profundizó durante la reinserción internacional de Chile, después de un largo periodo de aislamiento sufrido por la dictadura militar.

Dicho escenario transformó las relaciones internacionales y el tipo de vinculación entre La Moneda y el Senado. Acción que según el senador Camilo Escalona, se concretó esencialmente en el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, quien tuvo que integrar al país a la comunidad internacional y, posteriormente, durante el gobierno de don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, etapa en la que se avanzó en integración y se dieron importantes pasos para hacer parte a Chile del proceso de globalización.

En el mismo sentido, es relevante recordar que el ex Presidente Frei Ruiz-Tagle, en un trabajo conjunto con el Parlamento, solicitó la incorporación del país al Asia Pacífico, definición que se ha transformado en uno de los hitos más importantes de política internacional del país. Posteriormente, con Ricardo Lagos Escobar se pasó a la firma del acuerdo con Europa y del TLC con EE.UU., proceso que se profundizó con Michelle Bachelet y en el gobierno de Sebastián Piñera, donde el Senado y el Congreso jugaron un papel coadyuvante.

Definiciones de la Diplomacia Parlamentaria que, según el

grado de delicadeza, es coordinada estrechamente con la Cancillería, por tanto, el denominador común es claramente la cooperación y la colaboración, aunque la definición y ejecución de la Política Exterior es privativa y exclusiva del Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado.

Diplomacia Parlamentaria colaborativa que, en palabras del propio ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, constituyen una “lógica y rotunda” realidad, tomando en cuenta que en su gobierno, siempre viajó a todas partes del mundo con delegaciones parlamentarias. Medida que a pesar de las críticas por sus viajes, hoy son parte de la tradición de Chile. Y la prueba es que “en la conquista del Asia Pacífico”, el país no sólo iba “como Poder Ejecutivo, iba como Parlamento, como Poder Judicial; con las universidades, con los empresarios y con los medios de comunicación”, relata el presidente del acuerdo entre la Asamblea Popular de China y el Parlamento Chileno. Por tanto, la Diplomacia Parlamentaria es un factor fundamental y una herramienta clave para consolidar ese proceso.

Asimismo, en el concierto vecinal, el ex Presidente Frei Ruiz-Tagle ejemplifica la colaboración entre el Senado y el Poder Ejecutivo, en la resolución de todos los temas limítrofes con Argentina “porque cuando todos estos acuerdos llegaron al Parlamento, las comisiones parlamentarias de Chile y Argentina ya conocían perfectamente el avance de las negociaciones”.

Entre los años 2007 y 2012, dicho fenómeno se repite con mucha fuerza. Es más, el senador Hernán Larraín, sostiene que en la medida que el trabajo es complementario y se entienda que el conductor de la Política Exterior es el Presidente de Chile, el diálogo y los resultados positivos en materia internacional se multiplican.

De esta manera, el Senado de Chile está cumpliendo un rol muy importante en su interrelación con la Cancillería, los paí-

ses del sistema internacional, los Parlamentos extranjeros y, en general, con el mundo político y las instituciones internacionales en las que habitualmente actúan los parlamentarios.

Por tanto, los esfuerzos colaborativos de la diplomacia del Poder Legislativo, dejan entrever innumerables ventajas comparativas, porque el Parlamento, a diferencia del Ejecutivo, es representativo de todo el espectro político y, si bien hay mayorías y minorías, están todos presentes. Al respecto, el Presidente del Senado, Jorge Pizarro, indicó que “la Diplomacia Parlamentaria es complementaria a la labor de la Cancillería en materia de Política Exterior, en dos niveles: a) respecto de la participación que hace de las instituciones parlamentarias, que pueden ser regionales, subregionales, mundial o interregionales, y b) en materia política, que se desarrolla a nivel de los Congresos y de los partidos.

Pero no es la única arista, debido a que el tema cultural también se hace presente, tanto así que el senador Juan Pablo Letelier dice que “Chile tiende a tener una Política Exterior donde los actores políticos actúan con una mirada de Estado, que no es lo que pasa en todos los países”. Esta puesta en escena tiene que ver más con una cultura política nacional, que se manifiesta en los diferentes foros, incluso partidistas, en función de los intereses nacionales.

Finalmente, en el marco del papel de la Tendencia Estructural y la variable Diplomacia Legislativa colaborativa, el senador Jovino Novoa afirma que “la experiencia en Chile es que los temas de Relaciones Internacionales son considerados temas de Estado y que están por encima de las legítimas diferencias políticas”. Y dicha situación, se refleja tanto en los gobiernos de la Concertación como en el gobierno de la Alianza.

Sin embargo, el ejemplo más emblemático, es la dinámica que se ha dado en el marco de la demanda marítima peruana en la Corte Internacional de Justicia, puesto que si bien han exis-

tido legítimamente dos aproximaciones al tema, ha primado el interés nacional del país. En esa línea, Novoa reconoce una “posición más oficial” donde “la Cancillería de Chile plantea separar los problemas, porque existe una muy buena relación con Perú y hay más intereses comunes que la demanda en La Haya; y otra postura, que piensa que no es de un buen vecino ir y demandarte, porque si tu vecino te demanda, no lo invitas al asado del fin de semana”.

5

TENDENCIA *FUNCIONAL*

Respecto de la Tendencia Funcional de la Diplomacia Parlamentaria, que en líneas generales está compuesta por funciones formales como las Constitucionales (aprobación de tratados, formulación de reservas, declaraciones interpretativas y cuenta del Presidente de la República ante el Congreso Pleno); las legislativas (análisis de comisiones, acuerdos político-legislativos y recepción de destacados representantes de la Cancillería, entre otras); las protocolares (recepción del Presidente del Senado y los legisladores de visitas de Estado y reuniones con embajadores), y las diplomáticas (la actividad interparlamentaria, foros internacionales, participación como observadores y conversaciones en viajes, formando parte de la delegación del Presidente de la República), es importante señalar que según los principales actores del sistema, las funciones informales se posicionan como un instrumento primordial, destacándose por sobre las funciones formales.

Definición que es respaldada por el ex canciller de Ricardo

Lagos y actual presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Ignacio Walker, quien sostiene que “son más importantes las funciones informales, porque la verdad es que el tema formal, básicamente se reduce a aprobar o rechazar tratados”. En ese sentido, existe un ámbito de la Diplomacia Parlamentaria que no tiene una institucionalidad propiamente tal y que debería incentivarse y enriquecerse más, debido a que la esencia de la diplomacia es el factor humano y la convivencia entre las personas. Y la historia del Senado chileno lo demuestra, porque existen más de 20 años de contactos y amistades que se han generado desde el retorno a la democracia, abriendo nuevas facetas con un eje central en la credibilidad y la confianza en Relaciones Internacionales.

No obstante, el senador Jorge Pizarro aclara que es “la parte formal la que permite mantener un diálogo oficial y estable en las distintas instancias”, aunque evidentemente el “diálogo político” es el que permite avanzar en acuerdos. De esta manera, los contactos legislativos cumplen una dimensión política esencial, porque las fuerzas políticas que sostienen a los gobiernos se basan en potentes figuras parlamentarias, situación que se repite en prácticamente todos los países. Es más, el senador Jovino Novoa, reflexionando sobre las funciones formales e informales de la Diplomacia Parlamentaria, comentó que “el Presidente del Senado, como segunda autoridad del país, participa en todas las visitas de Estado, recibe a todos los jefes de Estado que vienen a Chile, posee una función protocolar que es muy relevante, actúa también en la institucionalidad de la sala y comisiones, y genera acuerdos políticos”, por tanto, este cargo, en el ámbito de las Relaciones Exteriores, posee la particularidad de combinar la Tendencia Funcional en toda su expresión.

Ahora, describiendo la variable -función que debiese profundizarse en la Diplomacia Parlamentaria-, las autoridades consultadas coincidieron en que se debiese avanzar en las fun-

ciones, tanto legislativa como diplomática, vale decir, las reuniones de la Comisión de RR.EE. de Chile con sus homólogos de países vecinos. Una tarea que según el integrante de dicha instancia, Juan Pablo Letelier, se realiza en coordinación con los actores de la Cancillería, siendo de tremenda utilidad para el país.

Instrumento definido como el más “efectivo” por el ex presidente de la UDI y ex Presidente de la Cámara Alta, Hernán Larraín, por cuanto se genera un canal de diálogo especial que permite reconstruir las relaciones entre países, y que posee representación real en el caso de Brasil y de Bolivia, con diversos diálogos que tienen un sistema anual, intercalando el país anfitrión. Sin embargo, lo más relevante de dicha función está relacionado con un ejercicio eficaz y sistemático de una comisión legislativa (no de un grupo parlamentario) que logra avanzar en una agenda que se mantiene en el tiempo, aunque los miembros de las instancias puedan cambiar.

En ese plano, uno de los ejemplos más interesantes está radicado en el diálogo realizado entre las Comisiones de Relaciones Exteriores de Chile y Bolivia, en el marco de la “Agenda de 13 puntos”, proceso donde los parlamentarios ayudaron a complementar aquellas cosas en donde Chile podía avanzar más. Porque cuando el Ejecutivo habla compromete al país, mientras cuando habla el Parlamento no se compromete el interés nacional, dado que no existe tuición ni la representación legal, sólo comunicación informal que puede ayudar para que cada una de las partes entienda mejor el punto de vista del otro.

Visión que apoya el ex Presidente de la República y senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle, al señalar que “las comisiones son espacios de diálogo permanente que se deben potenciar, aclarando particularmente que en el caso del acuerdo con China, ya no es solamente un espacio de negociación del tratado, sino

que más bien, un acuerdo político que permite entre otras cosas, estrechar lazos entre la Asamblea Popular de China y los representantes del Senado de Chile.

Opinión que también comparte el senador Novoa, al poner como ejemplo el diálogo institucionalizado con el Parlamento Europeo.

Por último, en cuanto a la función que más aporta a la Política Exterior, claramente se posiciona la función diplomática y, específicamente, la actividad interparlamentaria como el eje de la Tendencia Funcional. Una función que para la gran mayoría de los entrevistados en la presente investigación, ha permitido a la Diplomacia Parlamentaria anticiparse a los acuerdos de los Gobiernos, concretando un aporte muy significativo al entendimiento entre los Estados de América del Sur.

Con el mismo espíritu, Jorge Pizarro aclara que la función que más ha aportado a la Política Exterior está presente en “las diversas instancias de participación parlamentaria a nivel internacional como el Parlamento Latinoamericano, los parlamentos subregionales, en la relación con la Asamblea Parlamentaria Euro-lat y la Unión Interparlamentaria Mundial, foros donde el país ha tenido una participación activa”. En esa línea, el ex presidente del PARLATINO indicó que dicha actividad “permitió establecer relaciones políticas al más alto nivel con todas las fuerzas ideológicas representadas en esos Parlamentos”, contactos que permiten seguir mejorando la calidad de la Diplomacia Parlamentaria del Senado.

En tanto, el presidente de la UPLA, Jovino Novoa, considera que los vínculos parlamentarios con los Congresos de otros países se han transformado en una herramienta fundamental, una función política y diplomática que permite establecer una relación con dirigentes de todo el continente. Mientras que el embajador Fontecilla insiste en que “todas estas reuniones interparlamentarias son la base de los futuros acuerdos y posi-

bles soluciones ante conflictos”, porque muchas veces quienes forman parte de la Diplomacia Parlamentaria en el sistema internacional, en más de alguna oportunidad llega a ser parte central del Ejecutivo de su país. Situación que implica, de inmediato, un canal de diálogo y confianza. Diagnóstico que también comparte el ex Presidente de la República y del Senado, Eduardo Frei, al señalar que “el contacto personal y humano es lo más eficiente en materias internacionales sobre todo en el Asia Pacifico”.

Del mismo modo, existe conciencia sobre la subutilización de las potencialidades de la acción internacional de los legisladores chilenos, tanto en foros internacionales como a nivel de grupos binacionales que actualmente llegan a 68 en el Senado.

Otras funciones mencionadas por los legisladores y representantes de la Cancillería vinculados a la Diplomacia Parlamentaria, que resaltan la labor del Poder Ejecutivo están dadas por: la reunión de los representantes de la Comisión de RR.EE. con el Presidente de la República; la intervención en procesos de mediación como garantes de un proceso de paz; el estudio y ratificación de los principales tratados firmados por el país; las visitas protocolares, y los viajes acompañando al Presidente de la República.

No obstante, respecto a las funciones que más aportan, existe una clara postura sobre el reforzamiento del accionar de la Comisión de Relaciones Exteriores y de los parlamentarios que asisten a ella, tanto así que el ex canciller, Ignacio Walker, plantea que las reuniones de dichas instancias legislativas con el Ejecutivo, debiesen realizarse por lo menos una vez a la semana, acción que podría generar un impacto relevante en la coordinación entre ambos poderes del Estado.

Sin embargo, también hay que considerar que en todos los países los Ejecutivos son los que llevan la conducción de la política exterior, aunque claramente los desafíos van cam-

biando esta dinámica tradicional. Y un ejemplo que grafica plenamente dicha situación, posee antecedentes desde hace más de 20 años, cuando Andrés Zaldívar, entonces presidente del Senado, encabezó la apertura chilena al ex mundo del soviét, detrás de la Cortina de Hierro, debido a que entre los anteriores Poderes Ejecutivos no existían relaciones, mientras que sí a nivel parlamentario.

6

ACTIVIDAD *INTERPARLAMENTARIA*

En materia de funciones de la Diplomacia Parlamentaria se destaca el trabajo realizado en la década de los 90' por Vallejos de la Barra, al explicar que la Diplomacia Legislativa responde a diversas necesidades institucionales del Congreso. No obstante, aclara que también existen otras funciones que derivan de compromisos de participación en instancias internacionales, contraídos por el Congreso. Y especifica que también el Parlamento chileno se ocupa de las Relaciones Internacionales, a propósito de actividades oficiales de intercambio y cooperación con parlamentos extranjeros, que en algunos casos se traducen en visitas de cortesía de autoridades gubernamentales, parlamentarias y diplomáticas (OBRADOR y SERANI, 2009). Antecedente totalmente respaldado por los 12 actores entrevistados en la presente investigación.

Al respecto, es importante constatar que en el periodo 2007-2012, las visitas oficiales son el 58% de la actividad parlamentaria en el extranjero, equivalente a 322 casos: un 7% corres-

ponde a visitas al Parlamento Latinoamericano (con 37 viajes); 5% a la Unión Interparlamentaria Mundial; un 5% a la Asamblea para Europa y América Latina (EUROLAT); con un 4% la Comisión Parlamentaria para el Tratado Chile- Unión Europea; un 3% a las actividades del Parlamento Andino, y un 14% corresponde a otras invitaciones.

En tanto, respecto a la zona geográfica donde la Diplomacia Parlamentaria desarrolla sus actividades, se destaca que un 42% se concentra en América Latina (248 actividades); un 35% en Europa, con 210 viajes; un 13% en Asia, con 77 casos, y un 7% en América del Norte. Escenario que claramente demuestra los ejes de la Política Exterior chilena y las históricas redes de la Diplomacia Parlamentaria.

Ahora bien, en cuanto a los senadores con más participación en actividades interparlamentarias, de 38 integrantes, los seis parlamentarios con más actividades son: Jorge Pizarro con un 25%, equivalente a 49 casos (ex presidente del PARLATINO y ex Co-Presidente de EUROLAT); Carlos Kuschel con un 23%, igual a 44 actividades (representante como miembro asociado del Parlamento Andino); Carlos Cantero con un 15%, igual a 29 misiones; Guido Girardi con 12%; Juan Pablo Letelier con 14%, y José García Ruminot con 11%.

7

TENDENCIA *GESTIÓN DEL SENADO*

Uno de las variables más importantes de la Tendencia Gestión Senado está dada por las buenas, fluidas y transparentes relaciones entre el Senado y el Ministerio de RR.EE., que poseen

como denominador común el interés del Estado de Chile, por tanto, las diferencias y sugerencias de los actores que intervienen y apoyan la Política Exterior del país, se concentran en la modernización y la coordinación como eje central. Sin embargo, existe conciencia en el mundo parlamentario de que no hay un incentivo para que el Ejecutivo se preocupe de profundizar el rol de la Diplomacia Parlamentaria, debido a que ese fenómeno se materializa en contadas ocasiones cuando existen dificultades para lograr un respaldo a una política internacional. Y un ejemplo concreto es la coordinación entre la Cámara Alta y la Cancillería, para lograr los votos necesarios para que Chile esté en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, porque en muchas ocasiones no es suficiente el contacto y el esfuerzo del Ejecutivo.

De igual modo, existe un claro reconocimiento en orden a que es difícil que el Ejecutivo priorice o se preocupe de poner en relevancia el rol internacional del Parlamento, porque no es la tarea del conductor de la Política Exterior del Estado. Sin embargo, la globalización y los innumerables desafíos que establece el sistema internacional ponen sobre la mesa la necesidad de más atribuciones para los congresos en temáticas internacionales, escenario que es respaldado minoritariamente por los senadores en ejercicio que fueron consultados en esta investigación. Mientras que la gran mayoría de los senadores y las autoridades que formaron parte del Ejecutivo o que actualmente desempeñan labores en la Cancillería, como es el caso del embajador Sergio Romero, indicaron que más que nuevas atribuciones, se necesita generar un diálogo permanente y una potente coordinación.

Por su parte, el senador Jovino Novoa piensa que el país no debería innovar en esta materia, “porque la responsabilidad está en el Ejecutivo y la Diplomacia Parlamentaria es un gran apoyo”. Dicha situación, también es compartida por el ex presidente del Senado, Camilo Escalona, quien cree que “no es un

tema institucional, porque el equilibrio constitucional ya está establecido en Chile". Con una mirada más crítica, el ex Presidente Frei aclara que es bueno usar todas las herramientas que se poseen, pero siempre considerando que "la base de las Relaciones Internacionales en Chile las maneja el Presidente de la República", aunque puntualiza que "lo lógico y fundamental es que exista una coordinación permanente".

En esa perspectiva, los representantes del Ejecutivo valoran el desempeño del Senado, pero aclaran que más atribuciones se pueden transformar en una interferencia para la Política Exterior. En tanto, el Presidente del Senado, Jorge Pizarro, destaca la conveniencia de una mayor participación por parte de la Cámara Alta "en la definición de esas políticas de Estado y no ser solamente receptor o acompañador de lo que define un Gobierno de turno". De esta manera, se sugiere avanzar en un complemento entre las propuestas que pueda hacer el Gobierno y la necesidad de acuerdo con el Senado o, al menos, en la posibilidad de una evaluación técnica por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, bajo el marco constitucional actual.

Otras propuestas van en la línea de concretar una revisión más exhaustiva de los TLC y Acuerdos de Asociación Políticos-Económicos, y la materialización de una coordinación que no esté motivada por la contingencia.

Sin embargo, hay que tener presente que la Diplomacia Parlamentaria tiene la fortalezas que no están en lo institucional, por lo tanto, "colgarle" muchos procedimientos la debilitaría.

Ahora bien, en cuanto a la necesidad de modernización de la relación entre el Senado y el Poder Ejecutivo, considerando la demanda peruana en La Haya, existe un diagnóstico consensuado sobre las fortalezas y debilidades de dicha relación en el periodo 2007-2012. Por lo mismo, lo primero que se debe hacer es evaluar el estado de la Cancillería, tomando en cuen-

ta que por 20 años el eje de la Política Exterior del país estuvo en las relaciones con EE.UU. y Europa, y hoy está todo en el Asia Pacífico y en un escenario globalizado. Acción que obliga a Chile a invertir más en las Relaciones Internacionales, porque si bien tenemos una gran Cancillería, con destacados funcionarios y personal muy abnegado, según el senador Novoa “estamos lejos de las Cancillerías que son top en el mundo”, situación que se replica en América Latina con los ejemplos de Brasil y Perú.

Al respecto, Hernán Larraín plantea que el primer paso debe estar guiado por una relación permanente que no dependa de la voluntad del canciller de turno, porque si bien hay algunos que son muy activos y les interesa mucho tener una vinculación permanente con el Senado, hay otros que no le confieren importancia. Y la solución es muy simple, reuniones permanentes con carácter de informativo de los avances de la Política Exterior en las Comisiones de Relaciones Exteriores del Congreso. Definición que es compartida por Ignacio Walker, al reflexionar sobre el perfeccionamiento de los mecanismos de consulta, porque de lo que se trata es de avanzar tanto en los mecanismos formales como informales, en esta relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

No obstante, existen otros análisis que señalan que la lógica burocrática aleja al país de los procesos políticos de naciones que son muy importantes y que la formalidad ha dañado las potencialidades de Chile, transformándose en una materia en la que el Senado y la Cancillería deberían avanzar.

En el marco de la Tendencia Gestión del Senado y el trabajo conjunto de Comisiones de RR.EE. y Defensa, las opiniones están divididas, aunque el ejercicio moderno de las Relaciones Internacionales habla de un trabajo integrado en ambas áreas. Situación que es respaldada por el ex Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, destacando que el objeti-

vo principal de estas reuniones debe ser la integración y las buenas relaciones vecinales, como ocurrió en su gobierno con las reuniones denominadas 2+2, tanto con Argentina como con Perú. De igual forma, el ex canciller Walker menciona los avances del trabajo de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Defensa, situación que constató cuando estuvo al mando del Ministerio de Relaciones Exteriores y Jaime Ravinet en la cartera de Defensa.

Un trabajo que muchas veces va por cuerdas separadas, pero que en líneas generales sirve para mejorar las relaciones vecinales del país. Y el ejemplo más evidente está dado por el positivo impacto de las reuniones de las comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa chileno-argentina, permitiendo un entendimiento mayor y que sirve para desechar ciertos fantasmas. En tanto, Camilo Escalona postula que el desarrollo de ambas comisiones busca elevar la interacción entre ambas dimensiones de una misma política de Estado. Sin embargo, existen otros planteamientos que aclaran que previamente se deben actualizar los conceptos de Defensa y Seguridad.

Respecto de la relación entre el Senado y Poder Ejecutivo, en el marco de la demanda marítima boliviana, un importante número de actores de la Diplomacia Parlamentaria destacan su importancia, oportunidad y capacidad. En ese plano, Ignacio Walker aclara que el vínculo entre la Cámara Alta y el Ejecutivo ha sido muy importante, porque ha existido una conversación permanente entre la Comisión de Relaciones Exteriores y la Presidencia de la República, estrechándose los lazos, tanto en el tema peruano como respecto de las relaciones con Bolivia, manteniendo gran parte de los equipos de diplomáticos que están en La Haya. Asimismo, se valora que Chile sea visto como un bloque, en comparación con otros gobiernos que emplean el tema internacional para fines electorales internos. Tanta es la unidad de Chile en materia limítrofe, que si mañana hubiese un gobierno de distinto signo, el nivel de trabajo y

de integración sería similar, con mucha coordinación y comprensión, porque cuando se trata del interés superior del país, no hay dobles lecturas.

Respaldando dicha tesis, el Presidente del Senado, Jorge Pizarro, afirma que “ha existido intercambio de información y acompañamiento a las decisiones que se han adoptado por parte de los distintos gobiernos que les tocó enfrentar este tema”. Siempre dejando presente “una postura invariable de respeto al Derecho Internacional y apego a los tratados”. En la misma senda, Jovino Novoa define la relación entre el Senado y el Ejecutivo como unitaria, salvo algunas excepciones. Mientras que el integrante de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Eugenio Tuma, califica como “determinante” el trabajo conjunto entre ambos poderes del Estado, en el marco de la campaña internacional llevada a cabo por Bolivia que, evidentemente, logró instalar en todos los foros internacionales.

Ahora desde un punto de vista más crítico, el senador Juan Pablo Letelier señala que desde el “Ejecutivo ha habido un viraje, en estos últimos tres años, en cómo abordar el diálogo y se han perdido ciertas oportunidades”, porque está en el interés nacional de Chile, que Bolivia mire al Pacífico. En tanto, el senador Camilo Escalona enfatiza que la relación Senado-Poder Ejecutivo es muy importante por la responsabilidad política con que se ha actuado en el caso de la demanda marítima peruana, en comparación con el caso de Bolivia, donde “hasta ahora no ha existido ningún avance ni en los gobiernos anteriores ni en el actual Gobierno”. Por lo demás, “el diálogo y el intercambio de opiniones ha quedado en manos de quienes han tenido la responsabilidad de tener el Poder Ejecutivo en sus manos y no en el Congreso Nacional”.

Adicionalmente, el senador Eduardo Frei reconoce que ha participado sólo como ex Presidente de la República, no obstan-

te, aclara que es fundamental “una mayor coordinación y un trabajo mucho más intenso del gobierno con el Parlamento”. Desde una mirada amplia de la Tendencia Gestión Senado, es relevante mencionar que la institución “Presidencia del Senado” perfilada en temas internacionales puede proyectar al Senado con mayor fuerza, generando potentes relaciones con otros países. Acción que podría desarrollarse todavía más, si el titular de la Cámara Alta estuviese por lo menos dos años en el cargo.

También, es importante dimensionar el fenómeno de la Diplomacia Parlamentaria, en el caso de cancilleres o funcionarios del Ministerio de RR.EE. que hoy se desempeñan como senadores –como es el caso Ignacio Walker, Soledad Alvear y Ricardo Lagos Weber- y senadores que se transformaron en representantes de la Cancillería como Alejandro Foxley, el ex embajador Adolfo Zaldívar y el actual embajador, Sergio Romero. Situación que según el ex canciller Walker “permite entender la necesidad de un diálogo más fluido e incrementar la mutua comprensión entre Ejecutivo y Legislativo”.

Otro aspecto interesante es el papel que juega el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Oficina de Enlaces con el Senado, transformándose en un símbolo práctico que canaliza temáticas de extrema sensibilidad para el Estado, generando un espacio mínimo de coordinación. No obstante, la labor de la oficina es principalmente de apoyo, porque la conducción real está en manos del Canciller, por lo demás su posicionamiento en el organigrama del MINREL no se encuentra en la primera línea.

8

TENDENCIA *GESTIÓN DEL SENADOR*

En la Tendencia Gestión Senador y, específicamente, en la variable senadores que ejercen el liderazgo, la investigación constata que los legisladores que más destacan son los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en el periodo 2007-2012, vale decir, Sergio Romero, Jorge Pizarro, Jaime Gazmuri, Hernán Larraín, Juan Pablo Letelier, Juan Antonio Coloma, Ignacio Walker y Carlos Kuschel.

No obstante, respecto de los senadores como integrantes de una Sala del Senado conformada por 38 escaños, aparecen con un rol preponderante en temas internacionales los actuales senadores Eduardo Frei, Andrés Zaldívar, Isabel Allende, Jovino Novoa y el ex senador Adolfo Zaldívar.

En esa línea, el ex Presidente de Chile entre el 11 de marzo de 1994 y el 11 de marzo de 2000, Eduardo Frei, aclara que es una tarea de todos, que se debe mantener y profundizar en el tiempo. Iniciativa que para los actores que participen de la Diplomacia Parlamentaria debe contener importantes grados de profesionalismo a nivel parlamentario, vale decir, las competencias o capacidades necesarias. Desde esa perspectiva, para respaldar la Política Exterior del país se necesita fundamentalmente criterio, vocación, responsabilidad y preocupación.

Al respecto, el senador Hernán Larraín sostiene que todo senador que ejerza la Diplomacia Legislativa, debe poseer interés por lo internacional, buena coordinación con todos los intervinientes y espíritu de trabajo en equipo con el Gobierno

y otros sectores políticos, porque los temas de Relaciones Exteriores no son materias “del llanero solitario, sino que son de equipos que se coordinan y que actúan”.

Otros representantes del sistema plantean que es un trabajo menos visible, menos mediático y de largo alcance para la Política Exterior chilena.

De esta manera, el senador Jorge Pizarro explica que “lo más importante es la vocación por lo internacional, porque evidentemente este trabajo implica realizar un seguimiento de diversos temas en forma constante, porque no se puede estar cambiando a los senadores en cada oportunidad que se lleva a cabo una reunión”. Situación que debe ir acompañada de un importante manejo de idiomas y la especialización correspondiente en temas económicos derivados de la globalización, como es el caso de la participación del Congreso en la OCDE.

Asimismo, desde un punto de vista autocrítico, el senador Eugenio Tuma puntualiza que ni siquiera los que están en la Comisión de Relaciones Exteriores, ostentan todas las competencias para enfrentar los temas internacionales, razón por lo que se requieren generar nuevos espacios de capacitación.

Ahora, en el marco de las posturas disidentes de la Tendencia Gestión del Senador, una amplia gama de representantes de la Diplomacia Parlamentaria sostiene que si bien existen las diferencias de opinión entre los legisladores, al momento de tomar decisiones prima la unidad del país y los acuerdos entre los integrantes de la Comisión y de la Sala del Senado. En ese sentido, el ex canciller Ignacio Walker aclara que más que disidencia, hay diferencias de opinión, porque “los 38 senadores están todos en el mismo barco”. Y existen pruebas concretas de dicho fenómeno, debido a que la mayoría de los mensajes internacionales de Política Exterior han sido votados y aprobados por la unanimidad de la Cámara Alta.

No obstante, el ex Presidente del Senado, Hernán Larraín, asu-

me la posibilidad que exista disidencia y sostiene que se debe tener el debido resguardo, de tal manera de asegurar que las diferencias -que pueden existir y que también son legítimas- no debiliten el accionar del Estado. Pero también aclara que si un senador advierte que el Presidente de la República está actuando en forma muy contraria a los intereses del Estado, el parlamentario tiene la obligación de proceder también con mucha fuerza, aunque dicha situación sería un caso excepcional.

Adicionalmente, el senador Juan Pablo Letelier dice que es válido que pueda haber diferencias de opinión, pero lo importante es que esas diferencias no se magnifiquen y prime el criterio y la prudencia. Complementariamente, el senador Jovino Novoa sostiene que cuando se trata de aprobar o rechazar un tratado hay un debate profundo, que siempre se enmarca en definiciones conceptuales más que partidistas.

Desdramatizando la problemática, Camilo Escalona afirma que “la diversidad es un dato de la realidad y para ser coherente con esa diversidad, se necesita el respeto de todas las opiniones, tolerancia con las diferentes alternativas que se proponen y un gran esfuerzo de diálogo”. Mientras que el ex Presidente Frei es más enfático y explica que “Chile ha establecido en su ordenamiento constitucional que las Relaciones Internacionales son conducidas por el Jefe de Estado, por tanto, es difícil pensar que en el Parlamento se van a discutir esas definiciones”.

Ahora bien, respecto del factor ideológico en la Diplomacia Parlamentaria, los 12 personajes entrevistados en el presente estudio coinciden en que dicha variable no es trascendente para las grandes definiciones internacionales del país. Por lo demás, una política de Estado tiene que tratar de ser lo menos ideológica posible, centrando todos sus esfuerzos en el interés nacional.

En esa línea, Chile, independiente de los perfiles ideológicos

de los diversos gobiernos del orbe, ha tomado el camino de la apertura en las Relaciones Internacionales con todos los países, profundizando sus relaciones con China, Estados Unidos, Venezuela, Cuba, la Unión Europea y África. Por tanto, la Política Exterior del país no está planteada desde una visión ideológica.

Desde una mirada más política, Eduardo Frei sostiene que el tema ideológico no es un obstáculo, no obstante, señala que “en algunos casos, lógicamente se tratan temas complicados como es el caso de Cuba o el caso de las relaciones con Venezuela, pero en general, la Política Exterior de Chile ha tenido una voz y ha tenido un apoyo constante de distintos gobiernos para que pueda desarrollar con plenitud su labor”. Por su parte, el representante del Senado en el Parlamento Andino, Carlos Kuschel, cree que la temática ideológica ha sido una ayuda concreta en la Política Exterior, al ponerse al servicio del Estado de Chile, como ocurrió con la búsqueda de los acuerdos con Estados Unidos y la Unión Europea.

En relación a la participación del Senado y Poder Ejecutivo en las nuevas organizaciones internacionales, prácticamente todos los entrevistados apoyan la coordinación e interrelación entre ambos poderes del Estado, con el objeto de transformarse en factor, tanto en la gestación de un nuevo organismo internacional, como en el proceso de implementación y la regulación, para evitar que la entidad duplique las funciones de otro organismo ya existente. Al respecto, el ex canciller Walker plantea que si bien es necesario participar, existe un problema por la proliferación de iniciativas internacionales. Asimismo, Hernán Larraín reconoce que existe una frondosidad parlamentaria que puede transformarse en una jungla anárquica. Y el mejor ejemplo de dicha situación, es la firma del tratado de UNASUR, donde se establece la creación de un Parlamento sin la consulta del Senado de Chile y de los Parlamentos de los países integrantes.

Desde una óptica general, el senador Eduardo Frei es muy crítico de lo ocurrido en estos últimos 20 años, denunciando que no se ha avanzado mucho en integración, más bien son relaciones políticas, que no poseen un sustento institucional. Por tanto, se hace evidente que la cooperación, coordinación y el trabajo unitario entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, debe transformarse en un pilar fundamental de una Diplomacia Parlamentaria que siempre debe estar preparada para contribuir con la Política Exterior de Chile.

9

OBSERVACIONES *FINALES*

Respecto del enfoque metodológico basado en el análisis interpretativo de las entrevistas realizadas a Eduardo Frei, Camilo Escalona, Ignacio Walker, Carlos Kuschel, Hernán Larraín, Juan Pablo Letelier, Eugenio Tuma, Guillermo Miranda, Mariano Fontecilla, Jovino Novoa, Sergio Romero y el Presidente del Senado, Jorge Pizarro, permitiendo la descripción de la Diplomacia Parlamentaria a través de cuatro dimensiones (la Tendencia Estructural, la Tendencia Gestión Senado, la Tendencia Gestión Senador y la Tendencia Funcional), se puede afirmar que en la Tendencia Estructural, el análisis materializado reconoce en forma inicial que el respeto del presidencialismo posee una muy alta valoración en el desarrollo de la Diplomacia Parlamentaria. Asimismo, con una muy alta apreciación se considera que el presidencialismo abre espacio a otros poderes del Estado en Política Exterior, destacando la coordinación y el efecto de la globalización.

El esquema analítico, además, permite definir a la Diplomacia Parlamentaria chilena como intrínsecamente colaborativa, visión que es respaldada por los actores más importantes del proceso de formación de Política Exterior. También se reconoce el papel de la Carta Magna, pero al mismo tiempo, se constata que las Relaciones Internacionales son multi-sistémicas, por tanto, se necesita el apoyo de todo el Estado. En el caso de la Tendencia Gestión Senado, ocho de doce entrevistados entregan una valoración baja o regular a la variable “más atribuciones para el Senado”, y concentran su opinión en el respeto de la conducción de la Política Exterior del país, establecida en la Constitución y en el principio del diálogo permanente, situación que dice relación con los hechos acontecidos durante el periodo de investigación 2007-2012, entre los que se destacan la complicación en las relaciones vecinales con Perú y Bolivia; la apertura del país al Asia-Pacífico, y la mantención de las buenas relaciones con Estados Unidos y Unión Europea, en medio de un escenario económico internacional muy complejo.

Sin embargo, cuatro actores consultados que continuarán desempeñando sus funciones hasta el 2018 y 2022, respectivamente, plantean como un desafío la existencia de más atribuciones para el Senado en materias internacionales.

El análisis también permitió constatar que la totalidad de los participantes evaluados estiman que son importantísimas las relaciones con el Ministerio de RR.EE. y que dicha dinámica debe estar siempre presente en el espíritu de una Política Exterior de Estado. No obstante, los consultados coinciden en que el primer paso de este vínculo debe estar guiado por una relación permanente que no dependa de la voluntad del canciller de turno, porque si bien hay algunos que son muy activos y les interesa mucho tener una vinculación permanente con el Senado, hay otros que no le confieren importancia. Y la solución es muy simple, reuniones permanentes con carácter de informativo de los avances de la Política Exterior, en las

Comisiones de Relaciones Exteriores del Parlamento.

Mientras que en referencia a la necesidad de modernización de la relación Senado-Poder Ejecutivo, considerando el caso de la demanda peruana, existe una muy alta y alta valoración, que da cuenta de la conciencia que poseen los representantes de la Cancillería y la Cámara Alta de los cambios que se deben concretar por la globalización, el respeto del Derecho Internacional y los desafíos limítrofes de Chile.

En cuanto al trabajo de las Comisiones de RR.EE. y Defensa, las posiciones de los entrevistados están divididas, por cuanto un grupo de personajes examinados tiene una valoración muy alta sobre las iniciativas internacionales conjuntas, mientras que el otro grupo de entrevistados sostiene que son temas que deben seguir carriles distintos, porque sus objetivos son diferentes, tomando en cuenta el punto central del análisis, vale decir, la Diplomacia Parlamentaria.

En el marco de la variable que mide la importancia de la relación Senado-Poder Ejecutivo por la demanda marítima boliviana, todos los actores del sistema respaldan la labor desempeñada, debido a que es parte de un trabajo serio y permanente que cruza todo el periodo de investigación. Por tal razón, afirman que se requiere “una mayor coordinación y un trabajo mucho más intenso del Gobierno con el Parlamento”.

Asimismo, es relevante mencionar que la institución “Presidencia del Senado”, perfilada en temas internacionales, puede proyectar al Senado con mayor fuerza, situación que es potenciada por el intercambio de personalidades políticas que fueron parte de la Cancillería y que, posteriormente, se transformaron en senadores, y representantes de la Cámara Alta que luego se convirtieron en insignes representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la Tendencia Gestión Senador se evaluó la variable participación del Senado y Poder Ejecutivo en las nuevas organiza-

ciones internacionales, obteniendo como resultado una apreciación muy alta, al considerar el proceso como un tema ineludible en el marco de la integración, tanto para las agendas de la Cámara Alta como del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Otro aspecto significativo del estudio, dice relación con los senadores que ejercen el liderazgo de la Diplomacia Parlamentaria, destacando una muy alta valoración de los integrantes de la Comisión de RR.EE., en comparación con los senadores que asisten a la Sala y no son miembros de la instancia legislativa especializada. Aunque claramente existen importantes excepciones como Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Isabel Allende, Andrés Zaldívar y Jovino Novoa.

En torno a las posturas disidentes, queda claro que la gran mayoría de las opiniones contrarias a la propuesta del Ejecutivo son dadas a conocer en la Comisión y, posteriormente, pasan a la Sala del Senado con una importante dosis de acuerdo.

En tanto, el factor ideológico como obstáculo en el desarrollo de la Diplomacia Parlamentaria queda relegado a una apreciación muy baja, puesto que está íntimamente vinculada al interés superior del país, en el marco de una Política Exterior guiada por la o el Presidente de la República.

Respecto de la actividad específica de la Diplomacia Parlamentaria de Chile que es más funcional para aportar positivamente al desarrollo de los objetivos de la Política Exterior del Estado chileno, por lejos aparece posicionada la actividad interparlamentaria en el marco de las funciones Diplomáticas-Legislativas del Senado, por su carácter político, dialogante e informal, estableciendo como pilar fundamental la confianza, los lazos humanos y las trayectorias. Es más, las diversas reuniones interparlamentarias son la base de los futuros acuerdos y posibles soluciones ante conflictos, porque muchas veces quienes forman parte de la Diplomacia Parlamentaria en el sistema internacional, en más de al-

guna oportunidad llegan a ser parte central del Ejecutivo de su país.

Finalmente, la investigación también establece que la función que debiese profundizarse en la labor futura de la Diplomacia Parlamentaria es el desarrollo de las reuniones de las Comisiones de Relaciones Exteriores Binacionales, sistema que ha sido empleado en muy pocas oportunidades con Brasil, Perú, Argentina y Bolivia.

Bibliografía

- **ARANDA, Gilberto y RIQUELME, Jorge.** *“Los Actores de la Política Exterior: El Caso del Congreso Nacional de Chile”, en “Revista Polis”, Volumen 10, N° 28. Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2011, págs. 359-392.*
- **ARCE, Carla; MUÑOZ, Fernando; SAN FRANCISCO, Alejandro.** *“El Senado de Chile (1990-2010)”. RIL Editores, Santiago de Chile, 2010.*
- **ARTAZA, Mario.** *“La Política Exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global”, Capítulo I “Interés Nacional y Principios de la Política Exterior”. Universidad de Santiago, Santiago de Chile, 2010, pág. 42.*
- **BICENTENARIO.** *Congreso Nacional de Chile. Cámara de Diputados de Chile 200 años. 2011.*
- **CEP, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.** *“Diplomacia Parlamentaria”. 2011. [En línea] <http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/estudios/Articulo_Diplomacia_Parlamentaria.pdf>*
- **COOK, Olivia.** *“La Política Exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global”, Capítulo IX “El Congreso Nacional en la Política Exterior de Chile”. Universidad de Santiago, Santiago de Chile, 2010, págs. 239-262.*

- **CUEVAS, Rodrigo.** *“Los congresos de Chile y Argentina ante la crisis del gas, 2004-2009”*. Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2012.
- **FLACSO-CHILE.** *“La política exterior de los gobiernos de la Concertación, Trece años de gestión internacional en democracia”*, Capítulo II, págs.177-178. [En línea] <<http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2011/12/Cap.-II.-La-pol%C3%ADtica-exterior-de-los-gobiernos-de-la-Concertaci%C3%B3n.-Trece-a%C3%B1os-de-gesti%C3%B3n-internacional-en-democracia.pdf>>
- **IBACETA, David.** *“Estudios sobre el Congreso Nacional”*, en *“Revista del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Chile”*, N°65. Santiago de Chile, 2003, págs. 234-254.
- **OBRADOR CASTRO, Rodrigo y SERANI PRADENAS, Edmundo.** *“Funciones del parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades”*, en *“Hemiciclo: Revista de Estudios Parlamentarios”*, Capítulo III. Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 2009, págs. 27-44.
- **OROZCO, Miguel.** *“Diplomacia Parlamentaria”*, en *“Revista de Política Exterior Mexicana”*. 2001, págs. 90-109.
- **MARÍN, Guillermo.** *“La Tercera Revolución de la Diplomacia”*. Fellow Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2000. [En línea] <<http://files.wcfia.harvard.edu/marin.pdf>>
- **MINREL.** *“Canciller Foxley participó en seminario organizado por la OEA y Proyectamérica”*. 2007. [En línea] <www.minrel.cl>
- **MINREL.** *“Palabras de la S.E. la Presidenta de la República de Chile, señora Michelle Bachelet Jeria, luego de la firma de convenios con la Presidenta de Finlandia”*. 29 de mayo de 2007. [En línea] <www.minrel.cl>
- **MINREL.** *“Ministro Foxley analizó estrategia de Chile ante la Haya con Parlamentarios y Directiva de la CUT”*. 14 de enero de 2008. [En línea] <www.minrel.cl>

- **MINREL.** *“Comisión RR.EE. del Senado: Unánime respaldo a actuación del Gobierno”*. 2 de diciembre de 2008. [En línea] <www.minrel.cl>
- **MINREL.** *“Balance de primer día”*. 25 de mayo de 2009. [En línea] <www.minrel.cl>
- **MINREL.** *“Canciller Fernández en comisión de Relaciones Exteriores del Congreso”*. 18 de noviembre de 2009. [En línea] <www.minrel.cl>
- **MINREL.** *“Discurso de Canciller en día del Ministerio”*. 3 de diciembre de 2010. [En línea] <www.minrel.cl>
- **MINREL.** *“Canciller Moreno se reúne con presidentes de los partidos políticos”*. 27 de mayo de 2011. [En línea] <www.minrel.cl>
- **MINREL.** *“Exposición de subsecretario Schmidt”*. 30 de octubre de 2011. [En línea] <www.minrel.cl>
- **MORANDE LAVIN, José y DURAN SEPULVEDA, Roberto.** *“Percepciones de la Política Exterior Chilena: Un estudio sobre líderes de opinión pública”*, en *“Revista Estudios Internacionales”*, N° 104, octubre-diciembre. Universidad de Chile, 1993, págs.595-609.
- **MORANDE, José.** *“Chile, las Américas y el Mundo: Opinión pública y política exterior”*, Capítulo I *“Los chilenos y el mundo entre lo local y lo global”*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 2008, págs. 22-23.
- **QUEZADA, Gonzalo.** *“Hacia un esquema de los estudios en la Política Exterior Chilena”*, en *“Revista de Ciencia Política”*, Vol. VII, N°2. Universidad Católica, 1985, pág. 53.
- **ROBLEDO, Marcos.** *“La Política Exterior de Chile 1990-2010 y la Construcción Social de la Política Internacional: Análisis preliminar y perspectivas. Régimen político y formulación de política: ¿Política de Estado, política pública o política de elites?”*. ICSO, Universidad Diego Portales, 2011, págs. 43- 44.
- **TRONCOSO, Claudio.** *“Parlamento y Política Exterior de Chile: Un balance de veinte años (1990-2010)”*. Serie de Estudios Konrad Adenauer Stiftung, N°6, Santiago de Chile, 2011.

- **VALDIVIESO, Patricio.** “Estudios Internacionales”, en “Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas”, N° 158, 2007, págs.149-177.
- **VAN KLAVEREN, Alberto.** “Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Un modelo para armar”, en “Revista de Estudios Internacionales”, Vol. 25, No. 98, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile, 1992, págs. 169-216.
- **VAN KLAVEREN, Alberto.** “La Política Exterior de Chile, 1990-2009: del aislamiento a la integración global”, capítulo IV “La Promoción de la Democracia como Principio de la Política Exterior”. Santiago de Chile, 2010, págs. 139.
- **VELASQUEZ, Rafael.** “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?”. 2008. [En línea] <http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XV_N1_2008/04_Velazquez_113-158.pdf>
- **VIAL, Gonzalo; VALDERRAMA, Pablo, y VÁSQUEZ, David.** “Historia del Senado de Chile”. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1995.
- **WILHELMY, Manfred y FERNANDOIS, Joaquín.** “La Cancillería en la Futura Política Exterior de Chile”, en “Revista de Estudios Internacionales”, 1987. [En línea] <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15704/16175>>
- **WILHELMY, Manfred.** “Seminario sobre Política Exterior de Chile”. Programa de Magister en Relaciones Internacionales PUCV, Primer Semestre (abril-julio), 2013.

PRESIDENTES DE LA COMISIÓN

DE RELACIONES EXTERIORES DEL SENADO
(1990-2013)¹



¹ Reseñas elaboradas a partir de la información contenida en el Portal Historia Política Legislativa de la Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: <http://historiapolitica.bcn.cl/>

*** BELTRÁN URENDA ZEGERS***(1990 - 1995)*

Senador independiente por el Pacto Democracia y Progreso, en representación de la Región de Valparaíso (periodo 1990 - 1994). Ingresó al Partido Unión Demócrata Independiente (UDI) el 9 de abril de 1991.

Vicepresidente del Senado desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo 1994. Fue reelecto senador por la misma circunscripción para el periodo 1994 - 2002.

*** GABRIEL VALDÉS SUBERCAUSEAUX***(1996 - 1998; 1999 - 2000; 2002 - 2003)*

Senador del Partido Demócrata Cristiano (PDC) por la Región de Los Lagos Norte (período 1990 - 1998). Fue presidente del Senado desde el 11 de marzo de 1990 al 11 de marzo de 1994, día en que asumió como presidente provisional, para luego ser nombrado nuevamente presidente hasta 1996.

Fue ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Eduardo Frei Montalva desde el 3 de noviembre de 1964 al 3 de septiembre de 1970. En 1971 fue nombrado subsecretario general de Naciones Unidas, a cargo del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD).

En 2006 fue designado embajador de Chile en Italia, como así también, en la Misión Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

* **JAIME GAZMURI MUJICA**

(1998 - 1999; 2008 - 2009)



Senador por la Región del Maule Norte dentro del sub-pacto del Partido Socialista y el Partido por la Democracia (PS/PPD), durante el período 1990 - 1994. Entre 1992 a 1998, presidió la Comisión Bicameral Interparlamentaria chileno-argentina. Formó parte de las delegaciones chilenas ante la Unión Interparlamentaria Mundial de Copenhague (en 1993) y ante la Asamblea de las Naciones

Unidas en Nueva York (1994).

Obtuvo su reelección en dos ocasiones, en representación del Partido Socialista, por la misma circunscripción senatorial (1994 - 2002; 2002 - 2010). Desde 1997 es miembro del Comité Nacional de la FAO en Chile.

* **SERGIO ROMERO PIZARRO**

(2000 - 2002; 2004 - 2005)



Senador del partido Renovación Nacional (RN) por la Región de Valparaíso en tres periodos: 1990 - 1994; 1994 - 2002; 2002 - 2010. Entre marzo de 1997 y marzo de 1998, presidió el Senado, cargo en el que fue elegido por sus pares nuevamente por el periodo marzo de 2005 a marzo de 2006.

Integró la Comisión Interparlamentaria Mundial y en el año 2000 fundó el Foro Interparlamentario de las Américas. En junio de 2010 fue nombrado embajador de Chile en España.

* **RICARDO NÚÑEZ MUÑOZ***(2003 - 2004)*

Senador del Partido Socialista (PS) por la Región de Atacama en tres periodos: 1990 - 1994; 1994 - 2002; 2002 - 2010. En 1994 fue elegido Vicepresidente del Senado, cargo que mantuvo hasta 1996.

Participó en la Comisión Especial encargada de estudiar el Tratado de Asociación con la Unión Europea y la encargada de estudiar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y con Corea. Además, formó parte del Grupo Interparlamentario Chileno - Alemán.

* **JUAN ANTONIO COLOMA CORREA***(2005 - 2006)*

Diputado del partido Unión Demócrata Independiente (UDI) por el distrito 31 de la Región Metropolitana en tres periodos (1990 - 1994; 1994 - 1998; 1998 - 2002). Entre el 11 de marzo de 1990 al 21 de diciembre de 1992 fue Segundo Vicepresidente de la Cámara de Diputados. En dicha Corporación integró las comisiones permanentes de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, entre otras.

Fue elegido senador por la Región del Maule Norte (período 2002 - 2010) y reelecto para el periodo 2010 - 2018. Integró la Comisión Especial de Campos de Hielo Patagónico Sur y participó en el Grupo Interparlamentario Chileno - Alemán. También presidió la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de la Unión Parlamentaria Mundial y además, en misiones al extranjero, integró la delegación de Chile ante la misma entidad en las reuniones de España, Francia, Turquía, Marruecos, Cuba y Chile.

* **ROBERTO MUÑOZ BARRA**
(2006 - 2008)



Electo diputado por el Partido Radical por la 20ª Agrupación Departamental Angol, Collipulli, Curacautín, Traiguén y Victoria (periodo legislativo 1969 a 1973) y reelecto en 1973 por la misma zona en representación del Partido Izquierda Radical (PIR). En dicho periodo integró la Comisión Permanente de Integración Latinoamericana y fue Segundo Vicepresidente de la Cámara de Diputados entre el 29 de mayo al 11 de septiembre de 1973.

En 1990 volvió al Congreso como diputado independiente dentro del Pacto Concertación por la Democracia (periodo 1990 - 1994) por el distrito 49 de la Región de la Araucanía. Posteriormente, fue electo senador para los periodos 1994 - 2002; 2002 - 2010 en los que fue representante de Chile ante la Unión Europea, miembro del Parlamento Cultural del Mercosur (Parcum), del Parlamento Mundial y del Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

* **JORGE PIZARRO SOTO**
(2009 - 2010)



Diputado del Partido Demócrata Cristiano (PDC) durante dos periodos (1990 - 1994; 1994 - 1998) por el distrito 8 de la Región de Coquimbo. En ese lapso presidió, entre otras, la Comisión Permanente de Relaciones Exteriores, la Comisión Permanente de Integración Latinoamericana y Asuntos Interparlamentarios; formó parte de los grupos binacionales chileno-alemán, chileno-australiano, chileno-coreano, chileno-helénico, chileno-palestino, chileno-surcoreano y chileno-japonés, y presidió el grupo chileno-peruano.

En 1997 fue elegido senador por la Región de Coquimbo (periodo 1998 - 2006) y reelecto para el periodo 2006 - 2014. En marzo de 2000 fue elegido secretario general del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) por el período 2000 - 2002 y en abril de 2001 presidió la XV Conferencia Interparlamentaria América Latina - Unión Europea, celebrada en Chile.

En diciembre de 2006 fue electo por unanimidad presidente del PARLATINO y a partir de 2007 y por un año, fue co-presidente de la Asamblea Parlamentaria Europa-América Latina. En marzo de 2010 fue electo Presidente del Senado, por el periodo 2010 a 2011, y nuevamente en 2013 hasta la fecha. En noviembre de 2013 fue reelecto como senador para el periodo 2014 - 2022.

* **HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ**
(2010 - 2011)



En 1993 fue electo senador del partido Unión Demócrata Independiente (UDI) por la Región del Maule Sur para el periodo 1994 - 2002, siendo reelecto en dos ocasiones por los periodos 2002 - 2010 y 2010 - 2018. El 16 de marzo de 2004 fue electo Presidente del Senado, cargo que mantuvo hasta el 11 de marzo de 2005.

También ha presidido las comisiones permanentes de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento; de Transportes y Telecomunicaciones, y la Comisión de Ética del Senado. En una encuesta realizada a sus propios pares, por el diario vespertino "La Segunda", fue catalogado como "Mejor Senador", los años 2002 y 2005.

* **EUGENIO TUMA ZEDÁN**
(2011 - 2012)



En diciembre de 1993 fue electo diputado del Partido por la Democracia (PPD) por el distrito 51 de la Región de la Araucanía (periodo 1994 - 1998) y reelecto por los periodos 1998 - 2002, 2002 - 2006 y 2006 - 2010. Entre el 13 de abril al 19 de octubre de 1999, fue elegido Segundo Vicepresidente de la Cámara de Diputados. En misiones al extranjero, asistió a la 114ª Asamblea de la Unión Inter-

parlamentaria en Kenya y a las reuniones de las Comisiones del PARLATINO en Brasil; del Parlamento Sudamericano en República Dominicana; del Parlamento Andino en Colombia, y del Parlamento del MERCOSUR en Uruguay. Integró los grupos interparlamentarios chileno-colombiano, chileno-costarricense, chileno-libanés, chileno-marroquí, chileno-mexicano, chileno-sirio, chileno-argelino, chileno-iraní y chileno-palestino, el cual presidió.

En diciembre de 2009 fue electo senador por la Región de la Araucanía Sur.

* **JUAN PABLO LETELIER MOREL***(2012 - 2013)*

En 1989 fue elegido diputado del Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS) por el distrito 33 de la Región de O'Higgins (periodo 1990 - 1994), integrando las comisiones permanentes de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana. Fue reelecto en tres ocasiones, en representación del Partido Socialista (PS), por los periodos 1994 - 1998, 1998 - 2002 y 2002 - 2006. Entre el 11 de junio de 2002 hasta el 21 de enero de 2003, fue elegido Segundo Vicepresidente de la Cámara de Diputados.

En diciembre de 2005 fue electo senador por la Región de O'Higgins (periodo 2006 - 2014) y reelecto en noviembre de 2013 por el periodo 2014 - 2022. El 15 de marzo de 2011 fue electo Vicepresidente del Senado hasta el 20 de marzo de 2012.

* **IGNACIO WALKER***(2013 -)*

En diciembre de 1993 fue electo diputado del Partido Demócrata Cristiano (PDC) por el distrito 10 de la Región de Valparaíso, para el periodo 1994 - 1998, siendo reelecto para el periodo 1998 - 2002. En su primer periodo, integró las comisiones permanentes de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana. En 2009 fue electo senador por la Región de Valparaíso para el periodo legislativo 2010 - 2018.

Fue ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos entre octubre de 2004 y marzo de 2006.

